LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

LES PARLEMENTAIRES DE L'AN 2000 : EN AMONT DES LOIS

29e RAPPORT ANNUEL 1998-1999

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes.

English version available on request.

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 1999

ISBN : 2-550-35001-4

ISSN : 0701-5984

100-04836/

Québec, décembre 1999

Monsieur Jean-Pierre Charbonneau
Président
Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre le *29e Rapport annuel du Protecteur du citoyen*, pour la période du 1er avril 1998 au 31 mars 1999, intitulé « Les Parlementaires de l'an 2000 : en amont des lois ».

Je souhaite que ce rapport puisse, encore une fois, contribuer à insuffler les principes de bonne administration et à développer une meilleure qualité de service aux citoyens et citoyennes.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Protecteur du citoyen,

Daniel Jacoby, avocat

TABLE DES MATIÈRES

BILAN ANNUEL DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX PARLEMENTAIRES 7

Les dysfonctionnements dans la mise en œuvre des réformes gouvernementales : peut-on les éviter ? 9

1. LES PARLEMENTAIRES ET LES RÉFORMES GOUVERNEMENTALES 9

1.1 Sous plusieurs aspects, les parlementaires sont des ombudsmans 10

1.2 Les parlementaires et les organismes indépendants relevant de l'Assemblée nationale 11

1.3 Le rôle indéniable des parlementaires 12

1.4 L'implantation et l'application de la loi : la face invisible de la loi 13

1.5 L'impact de l'application de la loi 13

2. BILAN DES RÉFORMES RÉCENTES : GAINS ET PERTES POUR LES CITOYENS 15

2.1 Des réformes mal enclenchées 15

2.1.1 La réforme du paiement des pensions alimentaires (entrée en vigueur en décembre 1995) 15

2.1.2 Le virage des services correctionnels (amorcé en 1996) 17

2.1.3 Le régime public d'assurance-médicaments (entré en vigueur le 1er août 1996 et le 1er janvier 1997) 19

2.1.4 La réforme du régime de parrainage des immigrants (décembre 1995) 21

2.1.5 D'autres réformes et programmes dysfonctionnels 23

2.2 Constats, conclusions et propositions 24

2.2.1 Constats 24

2.2.1.1 Les réformes mal conçues ou mal enclenchées sont sources d'injustices 24

2.2.1.2 Les facteurs de dysfonctionnement 25

2.2.1.3 Principes de bonne administration (bonne gouvernance) 26

2.2.1.4 Quelques lignes directrices pour éviter les dysfonctionnements ... 28

2.2.1.5 Éthique et responsabilisation 29

2.2.1.6 Conclusion : le rôle crucial des parlementaires en amont comme en aval des réformes 31

3. SUGGESTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN 32

MINISTÈRES

Affaires municipales 37
Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation 45
Éducation 49
Emploi et Solidarité 61
Environnement et Faune 69
Famille et Enfance 77
Finances 83
Justice 87
Relations avec les citoyens et Immigration 91
Ressources naturelles 97
Revenu 101
Santé et Services sociaux 115
Sécurité publique 121

ORGANISMES

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance 131
Commission de la santé et de la sécurité du travail 135
Régie de l'assurance-maladie 143
Régie des rentes 151
Régie du bâtiment 155
Société de l'assurance automobile 159
Société d'habitation 173

ACTIVITÉS PROMOTIONNELLES 177

CONTRIBUTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE L'ÉTAT DE DROIT 181

DONNÉES ADMINISTRATIVES 191

ANNEXES

Annexe 1
Le Pacte social 213

Annexe 2
Liste des ministères et organismes de la compétence du Protecteur du citoyen 219

Annexe 3
Étude de projets de loi et de projets de règlement 225

BILAN ANNUEL DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX PARLEMENTAIRES

Les dysfonctionnements dans la mise en œuvre des réformes gouvernementales : peut-on les éviter ?

1. LES PARLEMENTAIRES ET LES RÉFORMES GOUVERNEMENTALES

Au terme de cette année, à titre de personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec, j'adresse mon rapport aux parlementaires, sans négliger pour autant l'Administration, les citoyens et citoyennes.

Mon bilan portera essentiellement sur les dysfonctionnements que cause trop souvent la mise en œuvre de lois et de réformes majeures, générant ainsi des milliers d'injustices à des citoyens et à des citoyennes et, souvent, sur de longues périodes.

Je m'adresse aux parlementaires qui, dans leur rôle de législateurs, débattent des projets de loi et les adoptent. Je crois en effet que la « vraie vie d'une loi », c'est-à-dire sa mise en application par le biais de décisions administratives, échappe substantiellement au contrôle de l'Assemblée nationale ; ce faisant, l'application de la loi se trouve à ne pas rendre justice à la loi, au détriment des citoyens et, souvent, à la surprise des parlementaires eux-mêmes.

Y a-t-il un moyen de prévenir ou, à tout le moins, de limiter les ratés et le dysfonctionnement des réformes gouvernementales ?

Les parlementaires peuvent-ils jouer un rôle proactif dans cette forme de prévention, à l'heure où il est souhaitable, et même proposé, que ces derniers disposent des moyens nécessaires pour assurer pleinement leur rôle de législateurs, et de contrôleurs des actes de l'Administration et du pouvoir exécutif ?

Peut-on insuffler les principes de bonne administration (bonne gouvernance) au niveau des phases de préparation des lois ?

Peut-on développer un « partenariat » entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et administratif pour éviter que les droits des citoyens ne soient atteints ou compromis par une mise en œuvre déficiente d'une loi ?

Avant de donner des exemples de dysfonctionnement et d'avancer quelques suggestions pour y remédier, je vais dresser à l'intention des parlementaires et du gouvernement un tableau sommaire de la complémentarité du rôle des parlementaires avec les fonctions assumées par les organismes relevant exclusivement et directement de l'Assemblée nationale, des procédures d'adoption des lois qui établissent des réformes majeures, ainsi que de l'impuissance relative des parlementaires, avec les outils dont ils disposent actuellement, à intervenir sur les phases de conception et d'organisation de la mise en œuvre des lois.

1.1 Sous plusieurs aspects, les parlementaires sont des ombudsmans

On ne peut douter que chaque parlementaire joue, à sa façon, le rôle de Protecteur du citoyen puisque, notamment en ce qui touche l'application des lois, il intervient auprès du gouvernement et des services publics pour faciliter le règlement de conflits ou d'incompréhension entre l'Administration et la population qu'il représente. Il voit à faire changer des décisions qui lui paraissent injustes et, dans plusieurs cas, il fait de la médiation entre les fonctionnaires et les citoyens. Dans tous ces cas, le parlementaire exerce son rôle de surveillance de l'Administration.

Il arrive aussi que le parlementaire, parce qu'il n'a pas les moyens ou les pouvoirs du Protecteur du citoyen, considère que la réclamation de son commettant devrait être adressée au Protecteur du citoyen, et il le réfère alors à ce dernier.

Complémentarité des rôles des parlementaires et du Protecteur du citoyen

En 1968, année de la création de l'institution du Protecteur du citoyen, le législateur était au fait que le parlementaire ne pouvait, à lui seul, assumer toutes les tâches propres à son rôle de surveillant du pouvoir exécutif et de l'Administration, et qu'il ne pouvait être un spécialiste en tout, compte tenu de la multiplicité et de la complexité des lois et des programmes gouvernementaux.

Le législateur savait aussi que les citoyens d'une circonscription électorale ne s'adressaient pas toujours à leur député à cause de convictions politiques différentes. De plus, en tant que membre d'un parti politique, le parlementaire obéit à la ligne de son parti et, ce faisant, peut légitimement être en désaccord avec les doléances du citoyen qui remettraient en cause les prises de position de son parti politique. Par ailleurs, il n'était pas souhaitable que chaque parlementaire puisse exercer les pouvoirs des commissions d'enquête dans des réclamations individuelles.

C'est notamment pour ces raisons que le législateur a créé la fonction de Protecteur du citoyen afin d'assister les parlementaires et pour compléter, d'une certaine manière, le rôle de ces derniers. Cette situation n'est pas unique puisque, dans les démocraties contemporaines, il existe environ 350 ombudsmans répartis dans 95 pays en Amérique du Nord, en Amérique latine, en Asie, dans le Pacifique Sud, en Afrique, dans l'Océan Indien et en Europe. Le Protecteur du citoyen est un officier indépendant relevant du Parlement ou encore, dans certains régimes présidentiels, du chef de l'État. Dans tous les cas, l'Ombudsman agit en toute indépendance et aucune autorité n'a le droit de s'ingérer dans son travail ou de lui dicter des ordres.

Le législateur a donc voulu un organisme indépendant, doté de pouvoirs spécifiques, auquel les citoyens, quelles que soient leur condition personnelle ou leurs convictions politiques, pourraient ultimement s'adresser lorsqu'ils estiment, à tort ou à raison, qu'ils ont été lésés par l'Administration ou par des politiques. Le citoyen peut s'attendre à ce que son dossier soit examiné sous toutes ses facettes, et sans parti pris.

Le législateur a finalement considéré que les parlementaires et l'Ombudsman jouent des rôles complémentaires dans la reconnaissance, l'exercice et la défense des droits des citoyens.

1.2 Les parlementaires et les organismes indépendants relevant de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale est assistée d'organismes, indépendants de l'Administration, pour ajouter au contrôle, reconnu par la Constitution, qu'elle doit exercer sur l'Exécutif et l'Administration. Il en est ainsi du Protecteur du citoyen, du Vérificateur général et du Directeur général des élections.

Le Directeur général des élections a pour mandat principal de s'assurer que les élections soient tenues conformément aux lois, c'est-à-dire démocratiquement, de façon régulière et libre. Il combat la fraude ou les irrégularités électorales et peut engager, le cas échéant, des poursuites pénales envers les contrevenants. Il a la responsabilité de reconnaître les partis politiques à des fins électorales et de surveiller les dépenses de ces partis en rapport avec des élections. Il s'occupe également de la carte électorale. On comprend donc que le Directeur général des élections doit, pour mener à bien son mandat, être un personnage indépendant des partis politiques, du gouvernement et de l'Administration.

Quand au Vérificateur général, qui se rapporte aussi à l'Assemblée nationale, il a pour mandat de vérifier le bon usage des finances publiques et de contrôler l'optimisation des ressources. On comprend aussi pourquoi le Vérificateur général doit être indépendant des parlementaires, du gouvernement et de l'Administration.

Il en est ainsi, comme on l'a évoqué, du Protecteur du citoyen.

Par ailleurs, il faut mentionner que, quoique la nomination des membres de certains organismes gouvernementaux soit approuvée par l'Assemblée nationale, telles la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la Commission d'accès à l'information et la Commission de la fonction publique ; ces organismes, même dotés d'une très grande autonomie de fonctionnement, font partie du gouvernement, et non de l'Assemblée nationale, puisqu'ils sont sous la responsabilité de ministres.

1.3 Le rôle indéniable des parlementaires

Les parlementaires remplissent une mission des plus importantes ; en plus d'être, sous plusieurs aspects, des ombudsmans, ils participent activement à la chose publique en orientant les politiques, en contrôlant les gestes de l'Administration par des exercices de reddition de comptes (étude des crédits, engagements financiers, mandats d'initiative, etc.) et par la voie de commissions parlementaires spécialisées.

Les parlementaires dans leur rôle de législateur

Le Parlement est souverain et cette souveraineté prend sa forme la plus pure dans le processus d'étude et d'adoption des lois que lui présente le gouvernement.

La genèse des lois : l'initiative du gouvernement

Toute loi nécessite d'abord une décision du gouvernement. Tout projet de loi est initié par un ministre du gouvernement et doit préalablement être approuvé par le Conseil des ministres avant d'être déposé à l'Assemblée nationale.

Les travaux préparatoires des lois

Les projets de loi sont souvent préparés avec l'aide des fonctionnaires du ministère ou de l'organisme concerné et, parfois, de personnes de l'extérieur. Si le ministre décide de l'opportunité d'une loi, sa rédaction est assurée par des légistes qui travaillent en concertation avec le ministre et le personnel du ministère concerné pour l'organisation du texte de loi et pour la mise en œuvre et l'application de la loi.

Enfin, des organismes centraux, comme le Comité des priorités et le Comité de législation du Conseil des ministres ainsi que le Conseil du trésor, interviennent à divers stades, généralement avant le dépôt du projet de loi.

Rappel sur le processus d'adoption des lois

- Le gouvernement propose un projet de loi à l'Assemblée nationale ;
- L'Assemblée nationale étudie le projet de loi dans les commissions de l'Assemblée nationale concernées, formées elles-mêmes de parlementaires ;
- Les commissions parlementaires font rapport de leurs travaux et de leurs conclusions à l'Assemblée nationale, en séance plénière ;
- Les projets de loi sont alors adoptés par l'Assemblée nationale, en séance plénière, avec ou sans modifications ;

- Les projets de loi sont sanctionnés par le lieutenant-gouverneur et deviennent des lois ;
- Les lois ainsi sanctionnées sont mises en vigueur le jour de leur sanction ou à une ou plusieurs dates ultérieures.

1.4 L'implantation et l'application de la loi : la face invisible de la loi

Les lois sont implantées et appliquées par les services publics.

Les faces « visible » et « invisible » des lois

Les parlementaires ne disposent pas actuellement d'outils adéquats pour prévenir les dysfonctionnements dans l'implantation des lois. Ayant été légiste et sous-ministre, je sais que, lors des débats entourant une loi et lors de son adoption, les parlementaires exercent une surveillance sur la « face visible » de la loi, soit le texte de la loi, les principes qu'elle véhicule et l'ensemble de son contenu ; mais les parlementaires ne peuvent que difficilement intervenir sur la « face invisible » de la loi.

Je m'explique. La « face invisible » des lois, c'est notamment l'ensemble des décisions internes que prend l'Administration lorsqu'elle planifie et organise la mise en œuvre d'une loi. Pour ce faire, elle mène une opération stratégique, en ayant une forte influence sur la détermination des moyens pour atteindre les objectifs d'une loi. Elle mène aussi une planification opérationnelle, c'est-à-dire le choix des procédés et des méthodes pour l'application quotidienne d'une loi. L'Administration influence alors le niveau de ressources utilisées, l'organisation, la structure à développer. Elle élabore l'ensemble des règlements d'application de la loi, des politiques administratives, des directives, des manuels d'application, des outils d'information et des processus opérationnels de mise en œuvre de la loi.

En somme, l'Administration joue un rôle majeur sur la planification et l'organisation de la mise en œuvre des lois lors des phases préparatoires. Cet aspect de la loi, la « face invisible », échappe au contrôle parlementaire. Et pourtant, cet aspect est aussi important que la « face visible », puisque les citoyens connaîtront l'impact réel de la loi à partir du moment où ils deviendront ceux qui doivent « vivre la loi ».

1.5 L'impact de l'application de la loi

Si l'application de la loi est harmonieuse et se fait sans heurts majeurs, les citoyens en seront satisfaits.

Par contre, si la loi s'applique avec des dysfonctionnements, des injustices, des ratés, les citoyens concernés et ceux qui en sont témoins exprimeront leur insatisfaction et auront une mauvaise perception de la loi, même si celle-ci est bonne en soi.

Le résultat des mises en application dysfonctionnelles : les citoyens critiquent, se plaignent aux autorités, présentent des milliers de réclamations tant auprès des fonctionnaires que des ministres, des parlementaires et des organismes chargés de défendre les droits des citoyens. Une situation qui pourrait, dans bien des cas, être évitée.

En effet, les parlementaires peuvent avoir une influence majeure afin d'éviter, pour l'avenir, ce genre de situation. Ils pourraient, à cet égard, jouer un rôle proactif. On le verra plus loin.

2. BILAN DES RÉFORMES RÉCENTES : GAINS ET PERTES POUR LES CITOYENS

Depuis quelques années, les réformes gouvernementales se succèdent à un rythme accéléré. Si elles ont le mérite de vouloir généralement améliorer les programmes publics au bénéfice des citoyens, leur mise en œuvre connaît souvent des départs ratés et plusieurs d'entre elles continuent d'afficher des dysfonctionnements majeurs, même après plusieurs années d'implantation. C'est ce que j'appelle les « gains et pertes pour les citoyens ».

Je constate que des erreurs se répètent. D'un ministère à l'autre, d'un programme à l'autre, des phénomènes analogues de dysfonctionnement général se produisent. Tout le monde en est pénalisé : d'abord les citoyens, ensuite l'Administration et le pouvoir exécutif et bien sûr les parlementaires, sans oublier les finances publiques. Le personnel est souvent sollicité dans le but d'apporter les correctifs nécessaires au meilleur fonctionnement des réformes. Lorsque les dysfonctionnements se perpétuent, les citoyens en sont d'autant lésés.

Les principes de bonne administration (bonne gouvernance) sont-ils tous pris en compte dans la conception et la mise en œuvre d'une réforme ? Quelles sont les conditions minimales pour que l'implantation d'une réforme ne soit pas vouée systématiquement à un démarrage manqué ? Ces questions méritent certes des réponses. Avant d'aller plus loin, je vais donner quelques exemples de cette « mal administration », pour ensuite livrer quelques réflexions et en tirer des conclusions.

2.1 Des réformes mal enclenchées

2.1.1 La réforme du paiement des pensions alimentaires (entrée en vigueur en décembre 1995)[1]

Réduire l'appauvrissement des enfants

Pour réduire l'appauvrissement des personnes, et surtout de leurs enfants, qui voyaient leurs pensions alimentaires non payées, payées irrégulièrement ou encore, payées à rabais, le gouvernement a revu, à juste titre, le régime de perception des pensions alimentaires en instaurant notamment, le prélèvement à la source des revenus des débiteurs et en transférant la responsabilité de la perception du ministère de la Justice au ministère du Revenu.

Réforme hâtive

La *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* est entrée en vigueur en décembre 1995, soit 6 mois avant la date annoncée et ce, malgré la mise en garde du Protecteur du citoyen, en mars 1995, concernant les dangers d'une opération précipitée.

---

[1] Pour des données plus récentes, voir les pages 103 et suivantes, sous la rubrique Ministère du Revenu.

...avec des dysfonctionnements

Dès le départ, cette réforme a connu des ratés : il y a eu augmentation continuelle des réclamations au Protecteur du citoyen, portant principalement sur les délais de paiement des pensions, sur le manque d'harmonisation entre le ministère du Revenu et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, et sur l'insuffisance des explications fournies aux créanciers alimentaires en attente de la pension. De plus, la mise en œuvre du régime a connu des difficultés dues à la mobilité du personnel et à son manque de formation, ainsi qu'à un système informatique programmé à la hâte. Et les ratés se perpétuent encore aujourd'hui.

... et de nombreuses réclamations

Le nombre des réclamations adressées à mon bureau s'est élevé à 332 en 1996-1997, à 905 en 1997-1998 et à 962 en 1998-1999. Les réclamations fondées ont atteint cette année un niveau élevé : dans plus de 39 % des cas, les citoyens ont eu raison de se plaindre et mon équipe et moi avons dû intervenir de nouveau.

Le ministère du Revenu a suivi la plupart des recommandations formulées à diverses reprises par le Protecteur du citoyen. En juin 1998, notamment, je rendais public un rapport qui mettait en cause le manque de personnel et les ratés informatiques. À l'automne de la même année, le gouvernement injectait un budget additionnel de 2,5 millions $, et ajoutait186 nouveaux postes. De plus, après que j'ai dénoncé l'insuffisance des explications fournies aux créanciers, le Ministère, en septembre 1998, enjoignait son personnel de renseigner adéquatement les créanciers tout en assurant la confidentialité de certains renseignements hautement délicats. Il faut par ailleurs féliciter le Ministère pour l'amélioration notable des délais d'assignation et de traitement des dossiers de pensions alimentaires.

Quatre ans plus tard, encore un casse-tête

Malgré tout, quatre ans plus tard, la réforme s'avère toujours un casse-tête pour un grand nombre de personnes. Plusieurs dysfonctionnements restent à régler.

Les avances inconnues

Un problème s'est ajouté récemment : selon la loi, le Ministère peut verser, pour le compte du débiteur, des avances au créancier qui attend indûment le paiement de la pension et ce, pour un montant maximum de 1 000 $ par mois pendant au plus trois mois. Le débiteur doit rembourser ces avances au Ministère. Toutefois, lorsqu'un jugement du tribunal annule la pension rétroactivement et que des avances ont été versées au créancier pendant cette période, c'est le créancier qui doit les rembourser. Or, le créancier ne connaît pas le montant des avances qu'il a reçues. En fait, personne ne le connaît, car le chèque mensuel indique

seulement que le montant « vous est versé à titre de pension alimentaire ». Lorsque les avances sont réclamées au créancier, il est d'abord surpris, étant donné qu'il ne pouvait savoir que les montants reçus incluaient des avances. Dans plusieurs cas, ces remboursements, qui n'avaient pas été prévus, deviennent un facteur d'endettement et d'angoisse.

Je suis donc intervenu afin de demander que l'information soit transmise au créancier en temps opportun et qu'elle soit inscrite sur le chèque mensuel..., pour apprendre finalement que le système informatique ne pouvait généralement pas déterminer avec précision le montant des sommes versées sous forme d'avance par rapport aux sommes versées à titre de pension...

Comment sortir de l'aide sociale

Autre problème qui perdure : plusieurs créanciers demeurent prestataires de l'aide sociale même si le ministère du Revenu a perçu la pension alimentaire et ceci, parce que les renseignements ne circulent pas entre les deux ministères. En novembre 1997, le ministère du Revenu a conclu, avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, une entente d'échange électronique d'information, mais le projet a été reporté à une date indéfinie... Or, avec la mesure d'exemption des revenus de pensions alimentaires de juin 1998, il faut une solution urgente.

Les fraudeurs

Enfin, le régime de 1995 permet de prendre en faute efficacement les débiteurs de mauvaise foi qui se soustraient volontairement du paiement de la pension ou encore, qui disparaissent. Aucune priorité particulière n'est toutefois accordée aux pensions alimentaires par l'unité spéciale chargée de faire enquête sur le terrain.

En conclusion, après 5 ans, cette réforme n'a pas obéi et continue à ne pas obéir à tous les principes de bonne administration (bonne gouvernance).

2.1.2 Le virage des services correctionnels (amorcé en 1996)[2]

Coupures et idéaux

Le ministère de la Sécurité publique, responsable des prisons du Québec, a retranché, depuis 1995, des dizaines de millions de dollars dans le budget des services correctionnels en plus

[2] Pour l'année actuelle, voir les pages 123 et suivantes, sous la rubrique Ministère de la Sécurité publique.

de procéder à une réduction substantielle du personnel. Cinq centres de détention ont été fermés en 1996. Comme le taux d'incarcération au Québec se situait en 1995, à 104 par 100 000 habitants alors que le taux était de 116 au Canada et de 519 aux États-Unis, le gouvernement a jugé bon de l'abaisser pour qu'il soit comparable aux taux généralement plus bas observés en Europe.

Le virage entrepris par les services correctionnels vise à privilégier des solutions de remplacement à l'incarcération, cette dernière devant être réservée aux criminels constituant un danger réel pour la société. Ces autres solutions sont notamment le sursis de peine, l'amende, le dédommagement, les travaux communautaires, la suspension de privilèges et de permis, le traitement non judiciaire de certaines infractions et le recours à la médiation.

L'un des objectifs du virage consistait à réduire la population carcérale de 10 %. Selon le Ministère, il fallait passer de 3 500 places (1995) à 3 150 places (1998). D'autres documents du même Ministère indiquaient cependant des données différentes : il y avait, en 1995-1996 et 1996-1997, respectivement 3 904 et 3 801 places disponibles.

De nombreuses réclamations et une enquête spéciale

Entre-temps, le Protecteur du citoyen a reçu 2 000 réclamations en 1996-1997, 2 960 en 1997-1998 et 3 321 en 1998-1999. L'augmentation a été fulgurante dans les centres de grande dimension : le nombre des réclamations a augmenté de 157 % sur trois ans et les réclamations justifiées ont connu un taux de 35 %.

Devant ce phénomène inquiétant, j'ai déclenché, dès la fin de 1997, une étude systémique des services correctionnels qui m'a permis de constater de nombreux dysfonctionnements ainsi que des violations de certains droits fondamentaux.

Un bilan inquiétant

Le rapport, rendu public au début de 1999, contenait 54 recommandations regroupées sous neuf rubriques.

L'enquête a notamment révélé : la violation de droits fondamentaux ; la croissance d'abus de pouvoir ; l'augmentation de la criminalité et du trafic de stupéfiants à l'intérieur des établissements ; le taux de suicide plus élevé au Canada ; un abandon relatif des activités et des programmes de réinsertion sociale ; des problèmes de salubrité et d'hygiène dans plusieurs centres ; l'incapacité des services correctionnels de répondre aux besoins des personnes incarcérées étant atteintes de troubles mentaux ; l'absence de coordination entre divers ministères ; des menaces à la sécurité du personnel et des personnes incarcérées, en raison surtout de la présence de groupes criminalisés ; l'impact peu significatif des solutions de remplacement à l'incarcération.

Le ministère de la Sécurité publique a reconnu globalement le bien-fondé du rapport et s'est engagé, par un plan d'action, à mettre en œuvre la quasi-totalité des recommandations.

Mais de nombreux problèmes demeurent

Aujourd'hui, la situation ne s'est pas améliorée, mais la volonté du personnel de corriger les dysfonctionnements est de bon augure.

On est loin, donc, d'avoir atteint les objectifs du virage et d'avoir réduit la population carcérale. Ce que l'on peut constater, c'est qu'à ce jour, la réforme a été fortement compromise par les compressions de budget et de personnel, qui se traduisent notamment par le manque de ressources nécessaires au développement des solutions de remplacement à l'incarcération et à la prise en charge de la santé mentale, de la toxicomanie et du suicide chez les personnes incarcérées.

Je constate, une fois de plus, que les principes de bonne administration (bonne gouvernance) n'ont pas tous présidé au succès de cette réforme.

2.1.3 Le régime public d'assurance-médicaments (entré en vigueur le 1er août 1996 et le 1er janvier 1997)[3]

Un régime souhaitable

En 1996, le gouvernement a créé, par la *Loi sur l'assurance-médicaments*, un régime public d'assurance devant couvrir plus de 1,4 millions de citoyens qui, faute de pouvoir contracter une assurance privée, devaient, jusque-là, assumer seuls les coûts des médicaments sur ordonnance.

Les plus démunis sont pénalisés

Jusqu'en 1996, les assistés sociaux et les personnes âgées de 65 ans et plus bénéficiaient de la gratuité ou presque (paiement maximal de 100 $ par an pour les personnes âgées). Par la nouvelle loi, le gouvernement a aboli cette gratuité, ce qui a permis de financer en partie le nouveau régime.

L'abolition de la gratuité reposait sur le postulat que les assistés sociaux et les aînés abusaient des médicaments. En leur faisant payer les médicaments, en partie du moins, on réduirait la surconsommation. C'était bien mal connaître la clientèle ; aucune étude sérieuse n'avait été faite.

---

[3] Pour un bilan de l'année en cours, voir les pages 145 et suivantes, sous la rubrique Régie de l'assurance-maladie.

Le postulat était aussi partiellement fondé sur les préjugés généralement entretenus à l'égard de certains groupes sociaux et selon lesquels les gens qui vivent de prestations de l'État ne sont pas suffisamment responsables et abusent.

Une mise en garde du Protecteur du citoyen

Dès 1996, je faisais savoir au ministre de la Santé et des Services sociaux que malgré la générosité de la loi envers des centaines de milliers de citoyens, les remboursements des montants maximums de franchise et de coassurance à tous les trois mois, pouvaient placer les assistés sociaux et les aînés dans une position précaire, car ils devraient acquitter la contribution trimestrielle en une seule fois. Les personnes qui prenaient régulièrement des médicaments allaient vraisemblablement soit réduire leur consommation, soit reporter d'autres dépenses essentielles, ou se priver complètement de médication, faute de liquidités pour acquitter le paiement minimal. La prévision s'est avérée juste, car dès la fin de 1996 et au début de 1997, le nombre de réclamations de ce genre a considérablement augmenté au bureau du Protecteur du citoyen. Dès lors, en juillet 1997, à l'égard de la contribution, le gouvernement a finalement adopté la règle du plafond mensuel, qui a permis de réduire, sur une base mensuelle plutôt que semestrielle, le montant de la contribution à payer au pharmacien.

Une réforme qui renferme une part de risque

Les problèmes ont cependant persisté pour les personnes qui devaient consommer beaucoup de médicaments et le Protecteur du citoyen, comme d'autres, a une fois de plus alerté le gouvernement. Ce n'est que trois ans plus tard, après une étude rendue publique en mars 1999, que le ministre de la Santé et des Services sociaux a décidé de redonner la gratuité aux personnes astreintes à une forte consommation, c'est-à-dire, les assistés sociaux qui éprouvent des problèmes de santé mentale et les personnes âgées souffrant de maladies chroniques.

Les ratés de l'information

Par ailleurs, la rapidité avec laquelle la réforme a été implantée a créé beaucoup de confusion : ni les citoyens ni les pharmaciens n'avaient obtenu l'information nécessaire en temps opportun et le système informatique n'était pas fonctionnel. Les pharmaciens qui, sur le terrain, en subissaient les contrecoups, ont heureusement fait preuve d'ouverture et de compassion (ils n'ont pas été remboursés pendant un certain temps) pour éviter de pénaliser indûment les aînés et les assistés sociaux.

Finalement, les failles de la réforme ont entraîné de nombreuses réclamations à mon bureau : 716 du 1er août au 31 mars 1997, 284 pour 1997-1998 et 100 pour 1998-1999.

Des difficultés qui subsistent

Aujourd'hui, d'autres problèmes demeurent, entre autres les coûts démesurés du régime pour les personnes à faible revenu mais non reconnues comme telles, parce qu'elles ne sont pas bénéficiaires de la sécurité du revenu ou ne reçoivent pas le supplément de revenu garanti et ne paraissent donc pas dans les fichiers.

Des forfaits non désirés

Le régime prévoit également que les compagnies d'assurances doivent couvrir, outre les adhérents actuels, les personnes à qui la loi impose l'adhésion à un contrat d'assurance collective, ainsi que les conjoints et les enfants des adhérents. Or, les compagnies d'assurances ont, pour la plupart, forcé ces personnes à souscrire à un forfait, c'est-à-dire à une gamme de services qui débordent largement l'assurance-médicaments, d'où des coûts nettement supérieurs aux contributions du régime public qui ne vise que les médicaments. Dans un cas, par exemple, un travailleur à temps partiel, ayant un revenu de 20 000 $, a dû débourser une somme supplémentaire de 1 400 $ pour assurer sa femme et son enfant. Pour remédier à ce genre de difficulté, le Ministère, semble-t-il, est intervenu dans chaque affaire pour tenter d'obtenir un règlement satisfaisant... ce qui n'a pas toujours été le cas. Si le gouvernement n'a pas, dans ce contexte, obligé les compagnies d'assurances à offrir une simple assurance-médicaments, plutôt qu'une gamme de services à prendre ou à laisser, c'est qu'il croyait fermement, à tort, que le marché se régulariserait rapidement de lui-même...

Le nouveau régime public a donc eu divers effets pernicieux, dont l'exclusion accrue des plus démunis, des dommages à la santé pour plusieurs d'entre eux, des coûts injustifiés pour les personnes qui adhèrent à une assurance collective et qui sont obligées d'assurer leurs proches, et la non-reconnaissance de certains citoyens à faible revenu aux fins du régime.

On peut donc conclure que dans l'ensemble la réforme n'a pas obéi et n'obéit pas encore à tous les principes de bonne administration (bonne gouvernance).

2.1.4 La réforme du régime de parrainage des immigrants (décembre 1995)[4]

La famille qui immigre au Québec

Les personnes résidant au Québec peuvent, en se portant garantes, faire venir au Québec des membres de leur famille vivant à l'étranger, au nom de la réunification des familles préconisée par les gouvernements du Québec et du Canada.

---

[4] Pour le bilan de l'année en cours, voir les pages 91 et suivantes, sous la rubrique Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

Pour parrainer un immigrant, le garant doit être solvable – sauf si le parrainé est le conjoint – et subvenir aux besoins du parrainé pendant un certain nombre d'années, aux termes d'un engagement.

Si le parrainé, une fois au Canada, décide de ne plus vivre chez le garant, se trouve un emploi et le perd, il aura droit à des prestations d'aide sociale. Le gouvernement en réclamera alors le remboursement au garant, conformément à l'engagement.

Une pratique non conforme

Mais il est arrivé dans plusieurs cas que lorsqu'un parrainé réclamait de l'aide sociale, le garant n'en était pas informé par les autorités. Si celles-ci l'en avait avisé comme il se doit, il aurait pu, le cas échéant, offrir d'héberger et de subvenir aux besoins essentiels du parrainé, qui n'aurait pas eu alors à demander de l'aide sociale.

Des dettes surprenantes

Des garants ont appris, quelques années après avoir accueilli un membre de leur famille, qu'ils devaient de l'argent au gouvernement. Ainsi, un couple avait parrainé le père de l'époux en 1987 ; par la suite, on a réclamé à ce couple 37 117 $, alors qu'il n'avait pas été informé de la demande d'aide sociale du parrainé.

Des garants doublement pénalisés

Bien plus, des garants, parce qu'ils avaient perdu leur emploi, sont eux-mêmes devenus prestataires de l'aide sociale après avoir épuisé, le cas échéant, les indemnités de l'assurance-emploi. Or aujourd'hui, la prestation d'aide sociale versée au garant est réduite de 56 $ par mois, en remboursement des montants payés au parrainé, lequel de son côté continue à recevoir la totalité de sa prestation. De plus, l'évaluation de la situation financière du garant par les autorités, lors de la demande de parrainage, était parfois bâclée ou même irréaliste. On a ainsi autorisé un garant à parrainer dix-sept membres de sa famille. Enfin, des immigrants qui ne comprenaient pas le français ont conclu des engagements de parrainage sans savoir ce à quoi ils s'engageaient.

Le projet-pilote

En 1995, en vue de responsabiliser certains garants, les deux ministères ont lancé un projet-pilote de recouvrement des sommes payées au parrainé à titre d'aide sociale, lequel est devenu un programme permanent en décembre de la même année. De plus, la *Loi sur la Sécurité du revenu* a été modifiée pour que le délai de recouvrement des sommes passe de trois à cinq ans et que les demandes de remboursement puissent être clairement adressées au garant.

Les deux ministères se sont entendus pour coordonner leurs actions à l'avenir, de sorte que le garant puisse être informé de toute demande d'aide sociale. On fait maintenant une évaluation financière plus réaliste du garant et on s'assure que le garant et le parrainé comprennent bien les termes de l'engagement de parrainage.

Un rapport spécial

En 1997, j'ai dû soumettre un rapport spécial visant à corriger et à prévenir les ratés bureaucratiques et les injustices. Les ministères ont à ce jour donné suite à plusieurs des recommandations du rapport, dont celle portant sur la méthode de calcul du remboursement. Depuis l'automne 1998, 3 000 dossiers ont été révisés pour un montant de l'ordre de 10 millions $.

Des injustices qui persistent

Mais là où le bât blesse, c'est que les autorités gouvernementales continuent aujourd'hui de réclamer le remboursement à des garants qui, selon moi, ne devraient pas être tenus de payer, soit qu'ils n'aient pas compris la portée de leur engagement, soit que l'évaluation financière ait été bâclée, soit qu'ils n'aient pas eu l'occasion d'être informés par les autorités de la demande d'aide sociale des parrainés, de sorte qu'ils n'ont pas pu offrir d'héberger ces derniers.

En conclusion, la réforme a connu et connaît encore des dysfonctionnements et des abus parce que les principes de bonne administration (bonne gouvernance) n'ont pas tous été pris en compte. Les réclamations adressées à mon bureau relativement au parrainage n'ont pas manqué : 120 en 1996-1997, 484 en 1997-1998 et 242 en 1998-1999.

2.1.5 D'autres réformes et programmes dysfonctionnels

Ces réformes, en partie dysfonctionnelles, ne sont pas les seules. Les citoyens et les parlementaires savent que plusieurs autres réformes d'importance ont donné lieu et continuent de donner lieu à des ratés, des erreurs, voire des abus. Je n'en citerai que quelques-uns :

Dans les centres jeunesse : le Protecteur du citoyen a eu l'occasion d'examiner le phénomène du suicide chez les jeunes qui passent par les centres jeunesse. De concert avec le Collège des médecins et l'Association des centres jeunesse, il a soumis un rapport qui souligne le besoin de coordination entre les services sociaux et les services médicaux, le manque de formation de certains intervenants dans le dépistage du suicide, la nécessité de développer des outils de mesure acceptés par tous les intervenants et l'urgence de faire un arrimage fonctionnel entre le secteur social et le secteur médical.

Le Québec connaît en effet l'un des plus hauts taux de suicide chez les jeunes[5], comme par ailleurs, il remporte la palme des suicides en prison[6].

De plus, la situation ne s'est toujours pas améliorée dans les centres jeunesse, malgré l'injection de plus de 27 millions $ dans le réseau. Celui-ci est généralement sous-financé et les interventions trop tardives. Pensons à l'affaire de Beaumont, à propos de laquelle la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a soumis un rapport. On y note l'absence de plan d'intervention individualisé auprès des jeunes en difficultés et les listes d'attente sont encore trop longues.

Dans le domaine de la santé : la reconfiguration du réseau, la réforme de la santé, le virage ambulatoire, les urgences, le manque d'effectif et de spécialistes, les listes d'attente sont autant de domaines où les lacunes se font cruellement sentir. **À la Curatelle publique**, dans l'**éducation**, à l'**aide financière aux étudiants**, et bien sûr à **Emploi-Québec**, des mesures s'imposent pour remédier aux nombreuses déficiences.

2.2 Constats, conclusions et propositions

2.2.1 Constats

2.2.1.1 Les réformes mal conçues ou mal enclenchées sont sources d'injustices

Les exemples précédents démontrent à quel point une réforme hâtive, insuffisamment planifiée ou comportant des objectifs et des moyens qui s'opposent, conduit à des dérapages et à des injustices. Une réforme mal conçue ou mal enclenchée :

Objectifs compromis

1. Compromet parfois l'atteinte des objectifs d'une loi ou d'un programme gouvernemental. Ainsi, les difficultés d'implantation du régime de perception des pensions alimentaires ont compromis l'objectif même de la loi, qui était de réduire l'appauvrissement des familles monoparentales et de favoriser leur autonomie financière, à cause de certaines failles que nous avons relevées, même si aujourd'hui, les délais de paiement se sont améliorés.

   Encore aujourd'hui, la réforme des services correctionnels voit l'atteinte de ses objectifs compromise.

---

[5] Voir les pages 117 et suivantes, le résumé de l'intervention *Le suicide chez les usagers des centres jeunesse : il est urgent d'agir*, avril 1999.

[6] Voir le *Rapport du Protecteur du citoyen sur les services correctionnels du Québec*, janvier 1999.

Égalité compromise

2. Compromet parfois l'égalité des chances. Ainsi, ne pas reconnaître comme personnes démunies aux fins du régime public d'assurance-médicaments une catégorie de personnes à revenus modestes compromet inévitablement l'égalité des chances et la justice sociale et ce, à cause de simples lacunes administratives. Également, le fait de d'exiger des primes excessives à ceux qui doivent adhérer à un régime d'assurance collective va à l'encontre des mêmes principes.

Droits fondamentaux compromis

3. Annule ou compromet parfois certains droits fondamentaux de la personne. Ainsi, le fonctionnement du régime de parrainage des immigrants a conduit, et conduit encore, à des dénis de justice pour plusieurs garants qui n'ont pu remplir leurs obligations par le fait même que les autorités publiques ne les ont pas informés de manière adéquate et en temps utile ; sans compter que ces personnes font partie de groupes qui subissent déjà certaines exclusions.

   Le virage des services correctionnels, associé aux coupures, a non seulement entraîné la violation non seulement des *Lois du Québec*, mais aussi des Règles Internationales sur les conditions des personnes incarcérées, notamment l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus[7].

4. Génère des coûts financiers élevés et des coûts sociaux parfois irréversibles.

2.2.1.2 Les facteurs de dysfonctionnement

Les facteurs de dysfonctionnement et de perte de droits, dans les réformes analysées, sont :

- l'absence d'information adéquate en temps utile aux personnes concernées (parrainage des immigrants, assurance-médicaments, pensions alimentaires) ;
- un système informatique déficient ou implanté trop tard (pensions alimentaires, assurance-médicaments) ;
- la mauvaise connaissance du profil de certains groupes de citoyens (assurance-médicaments) ;

---

[7] Premier congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Genève, 1955. Le Canada a endossé ces règles en juin 1975.

- des actions basées sur des hypothèses non vérifiées ou qui n'ont pas fait d'étude sérieuse (assurance-médicaments) ;

- la précipitation à agir (pensions alimentaires, assurance-médicaments) ;

- l'absence de coordination entre divers ministères engagés dans une réforme (services correctionnels, pensions alimentaires, parrainage d'immigrants) ;

- des délais excessifs dans la correction d'injustices ou d'erreurs évidentes occasionnées par la réforme (assurance-médicaments, services correctionnels) ;

- un retard anormal à corriger les délais indus de traitement des dossiers (pensions alimentaires) ;

- le manque de formation du personnel ou une information tardive touchant les nouvelles réformes ou les nouveaux programmes (services correctionnels, perception des pensions alimentaires, violence familiale dans le domaine du parrainage) ;

- des objectifs et des moyens contradictoires ou susceptibles de l'être (services correctionnels) ;

- l'application rétroactive d'un programme (parrainage des immigrants) ;

- l'absence de consultation ou une consultation insuffisante de la clientèle visée par un programme (parrainage d'immigrants, assurance-médicaments) ;

- le non-respect des lois (services correctionnels, parrainage d'immigrants).

2.2.1.3 Principes de bonne administration (bonne gouvernance)

Le Pacte social

J'ai proposé, dans le *Pacte social* du Protecteur du citoyen (1993), des façons de bien administrer. En voici quelques extraits :

– « Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices ».

– « Consulter la clientèle visée au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes gouvernementaux, de même qu'à l'occasion des changements apportés à ces programmes ».

- « Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration ».
- « Lors de l'élaboration d'un programme, réduire le plus possible les risques de ratés et de failles qui relèvent de la "maladministration" ».
- « Déterminer les véritables causes d'une faille ou d'une négligence, évitant ainsi d'utiliser systématiquement le prétexte des restrictions budgétaires pour justifier les manquements ».
- « Allouer les ressources aux bons endroits pour éviter que le citoyen ne soit nécessairement la première ou la seule victime d'une compression budgétaire ».
- « Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable ».
- « Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible ».
- « Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale ».
- « Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux ».
- « Éviter toute forme de discrimination ou de disparités ».
- « Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes ».

Les dimensions de l'efficacité

La Fondation canadienne de vérification intégrée a publié en 1996 les 12 dimensions ou critères permettant de mesurer l'efficacité d'une entreprise ou d'un organisme public[8]. En voici quatre qui me paraissent avoir un lien direct avec l'analyse précédente :

Orientation de la gestion d'un programme

- la clarté, la compréhension et l'intégration des objectifs d'un programme par les employés de l'organisme à travers notamment la structure, la délégation et la prise de décision.

[8] La Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Efficacité. 1987.

L'à-propos d'un programme

- la logique de la conception d'un programme par rapport aux objectifs établis et aux besoins des personnes visées par le programme, et la proportion des efforts consacrés aux divers aspects du programme et aux choix possibles.

Degré de satisfaction par rapport à un programme

- le degré de satisfaction de la clientèle visée.

Répercussions secondaires d'un programme

- l'identification des autres répercussions importantes et visibles du programme, qu'elles aient été voulues ou non, qu'elles soient positives ou non.

2.2.1.4 Quelques lignes directrices pour éviter les dysfonctionnements

Des choses élémentaires

À ce stade, en tenant compte des dysfonctionnements dans les réformes analysées et en s'inspirant des dimensions proposées par la Fondation canadienne de vérification intégrée, il est possible d'avancer un certain nombre de lignes directrices à utiliser dans la conception et l'implantation d'une politique ou d'un programme.

1. Connaissance préalable et méthodique du profil et des habitudes des groupes de personnes affectées directement ou indirectement à titre d'usagers ou de relais.

2. Consultation réelle en temps utile auprès de groupes cibles parmi la clientèle visée.

3. Rejet systématique des décisions basées sur des préjugés ou des hypothèses non vérifiées.

4. Garantie de cohérence entre les objectifs et les moyens, entre les objectifs eux-mêmes et entre les moyens adoptés.

5. Planification et coordination des phases de conception et d'implantation d'un programme, supervisées par un groupe à caractère généraliste.

6. Arrimage des diverses étapes dans le temps.

7. Information et formation en temps utile du personnel ou des mandataires engagés dans l'application du programme.

8. Information et formation en temps utile à la clientèle visée directement ou indirectement par le programme.

9. Tests significatifs en temps utile des systèmes informatiques.

10. Prépondérance de la conception et de l'implantation adéquate d'un programme sur les impératifs d'une urgence qui n'est ni évidente, ni logique.

11. Identification en temps utile des programmes gouvernementaux complémentaires ou périphériques pour assurer la coordination et la cohérence avec la réforme envisagée.

12. Garantie de rapidité dans la circulation de l'information essentielle, pour le bon fonctionnement du programme à toutes les étapes.

13. Application rétroactive d'un programme uniquement si la mesure est favorable à l'égard de la population.

14. Analyse, en temps utile, des incidences du programme sur les risques de violation des droits.

15. Prévision d'un coussin budgétaire et d'un effectif suffisant pour corriger les dysfonctionnements susceptibles de survenir dans l'application d'un programme.

16. Correction immédiate d'un programme qui, à l'évidence et selon le bon sens, entraînerait des risques élevés pour la clientèle.

17. Promptitude à corriger les délais de traitement des dossiers.

Des conditions favorables

Cette liste n'est pas exhaustive et ne conduira pas nécessairement à un programme sans failles. Mais ces lignes directrices, ajoutées à d'autres règles, créeront des conditions favorables à l'optimisation d'une réforme.

2.2.1.5 Éthique et responsabilisation

L'erreur humaine : base de tout dysfonctionnement

Il n'existe aucun remède miracle qui puisse pallier les erreurs découlant de facteurs humains dans la conception et l'implantation d'une réforme. Parmi ces facteurs, on compte, entre autres, le caractère subjectif de la quantité d'information donnée par les gestionnaires, le

niveau approximatif des habiletés et des aptitudes du personnel, le stress occasionné aux employés par les situations pressantes, le manque de coordination entre les spécialistes, le manque de vision globale, l'attitude nonchalante voulant qu'il sera toujours temps de modifier le tir, le défaitisme du personnel, et j'en passe.

Y a-t-il d'autres facteurs que l'erreur humaine ?

Un dysfonctionnement est trop souvent justifié administrativement par des explications qui ne paraissent aucunement liées aux facteurs humains : problème de logiciel, manque d'effectif, ressources insuffisantes, mauvais logarithme, processus déficient, manque de communication, trop de formalités ou de formalisme, implantation précipitée, interprétation étroite, etc.

Mais ces types d'explications, apparemment techniques ou impersonnelles, ne doivent jamais faire oublier que pour chacune d'entre elles, il y a toujours, à la base, une décision prise quelque part, à un moment donné, par quelqu'un.

L'humilité comme règle de gestion

Pour corriger dans les meilleurs délais des dysfonctionnements ou des injustices découlant d'une réforme, les personnes responsables doivent d'abord avoir la simplicité d'admettre qu'il a pu y avoir des erreurs.

Or parfois, et ce, malgré l'évidence, des décideurs évacuent les problèmes en les niant, en les subdivisant, en les dénaturant, en invoquant des données ou des statistiques qui n'ont aucun lien direct avec le dysfonctionnement, en évoquant des sondages dont on ne connaît pas les paramètres ou, pire encore, en discréditant le messager plutôt que de discuter la substance du message. Heureusement, ces décideurs ne sont pas légion.

La banalisation des problèmes est incompatible avec la responsabilisation et la reddition de comptes.

Par ailleurs, quelques mois ou quelques années plus tard, ces mêmes décideurs ou leurs successeurs finissent par corriger les erreurs, en modifiant les lois ou les politiques.

« Celui qui ne reconnaît pas ses erreurs est condamné à les répéter ».

Si cette vérité s'applique aux individus, elle vaut aussi pour les pouvoirs publics qui ont des obligations de transparence et d'imputabilité. L'humilité pourrait devenir une règle de gestion. Il faudrait repenser le postulat voulant que dans les pouvoirs publics, il n'y ait pas place à l'erreur.

2.2.1.6 Conclusion : le rôle crucial des parlementaires en amont comme en aval des réformes

Prendre en charge les erreurs du passé.

En conclusion, pour aider à prévenir la répétition des dysfonctionnements du passé, j'estime que les parlementaires, dont je relève, doivent pouvoir prendre davantage en charge les erreurs du passé pour les diagnostiquer. Ils n'ont cependant pas, selon moi, tous les outils nécessaires pour s'assurer que l'Administration soit pleinement efficace et obéissent aux principes de bonne administration (bonne gouvernance).

Ce débat pourrait être engagé au sein des commissions les plus concernées. Les parlementaires, assistés par des spécialistes, pourraient, avec le temps, tracer des orientations et des lignes directrices pour la conception et l'implantation des programmes gouvernementaux et ce, pour le bénéfice de la population qu'ils représentent.

Il faut œuvrer au niveau des causes profondes des dysfonctionnements par de la prévention. Les parlementaires ont un rôle important à jouer à cet égard, mais encore faut-il leur permettre de l'exercer. Avec le temps, il leur serait moins difficile de rendre des comptes à leurs commettants pour des ratés dont ils n'ont jamais été responsables mais pour lesquels ils ont souvent adopté une loi.

Je souhaite que l'Assemblée nationale puisse jouer pleinement un rôle de surveillance, tant en amont qu'en aval. Les contrôles parlementaires *a posteriori* des actions administratives ne suffisent pas pour obtenir une bonne administration. Il faut intervenir en amont. Je me permets donc d'avancer quelques suggestions aux parlementaires.

3. SUGGESTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN :

ÉTANT DONNÉ QUE des réformes majeures des dernières années ont généré et génèrent de nombreuses réclamations de la part de citoyens insatisfaits ;

ÉTANT DONNÉ QUE la plupart de ces réclamations visent la mise en application de ces réformes ;

ÉTANT DONNÉ QU'un grand nombre de ces réclamations justifiées concernent des dysfonctionnements majeurs dans la mise en application de ces réformes ;

ÉTANT DONNÉ QUE ces réclamations ont pour effet de compromettre les objectifs de ces réformes, de créer des inégalités, de compromettre les droits des personnes et de provoquer diverses injustices ;

ÉTANT DONNÉ QUE les causes de dysfonctionnement se retrouvent, à peu de choses près, d'une réforme à l'autre (délais, information insuffisante ou tardive, manque de formation du personnel, mauvaise estimation des ressources, lourdeur des formalités, etc.) ;

ÉTANT DONNÉ QU'il serait souhaitable, pour le bénéfice de la population, d'éviter que ces dysfonctionnements réapparaissent dans les réformes futures ;

ÉTANT DONNÉ QUE les parlementaires ont intérêt à ce que les dysfonctionnements des réformes ne se répètent pas de façon systématique d'une loi à l'autre ;

ÉTANT DONNÉ QUE les parlementaires n'ont pas la possibilité d'intervenir de manière efficace pour empêcher ces dysfonctionnements ;

ÉTANT DONNÉ QUE la proposition de *Loi sur la gestion gouvernementale*, annexée à l'énoncé de politique rendu public par le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique, n'aborde pas ce sujet ;

ÉTANT DONNÉ QU'une avenue importante de solutions à ces dysfonctionnements se situe en amont des lois adoptées par l'Assemblée nationale ;

ÉTANT DONNÉ QUE ces dysfonctionnements trouvent principalement leur origine dans les phases préparatoires de conception et de mise en application des réformes ;

ÉTANT DONNÉ QUE l'Assemblée nationale, le gouvernement et l'Administration ont intérêt à ce que le public ne voie pas ses droits et ses attentes perturbés en raison d'une application dysfonctionnelle des lois et qu'il subisse l'impact des réformes de la façon la plus harmonieuse possible ;

ÉTANT DONNÉ QUE les phases préparatoires de conception et de mise en application des réformes doivent obéir aux principes de bonne administration et de bonne gouvernance ;

ET ÉTANT DONNÉ QUE les contrôles *a posteriori* des parlementaires ne sont pas efficaces pour prévenir, dès le départ, les dysfonctionnements découlant d'une loi.

Je suggère :

1. QUE les parlementaires, à titre de législateurs, soient étroitement associés aux phases préparatoires de conception et d'implantation des réformes pour prévenir les dysfonctionnements dans leur mise en application ;

2. QUE les parlementaires, au nom de l'intérêt public, puissent intervenir en amont des lois qu'ils adoptent ;

3. QUE, à cette fin, les parlementaires puissent être dotés des mécanismes et des outils nécessaires pour exercer une surveillance plus complète et plus fonctionnelle des phases préparatoires de conception et d'implantation des réformes ;

4. QUE puissent être élaborés, selon les besoins, des grilles et aide-mémoires permettant aux parlementaires d'avoir une influence sur les décisions préparatoires à la mise en application des réformes au niveau administratif, et d'avoir une meilleure information sur la mise en application éventuelle des réformes ;

5. QUE ces outils soient conçus de manière à déceler si les principes de bonne administration sont pris en compte dans les décisions préparatoires à la mise en application des réformes ;

6. QUE ces outils soient assez complets et généraux pour être utilisables à l'endroit de toute catégorie de réforme ;

7. QUE le gouvernement demande, aux commissions parlementaires les plus concernées, de se pencher sur la problématique ou que les commissions parlementaires les plus concernées prennent l'initiative de se donner un mandat spécifique ;

8. QUE, à cette fin, les commissions parlementaires concernées puissent s'associer le pouvoir exécutif et l'Administration pour examiner la problématique ;

9. QUE, à cette fin, les pouvoirs législatif, administratif et exécutif travaillent à cette fin dans une dynamique de partenariat ;

10. QUE les commissions parlementaires puisse consulter les ministres, les hauts fonctionnaires, les personnes désignées par l'Assemblée nationale et les spécialistes requis pour mener à bien leur mandat ;

11. QUE les commissions parlementaires concernées puissent avoir l'occasion, pour mener à bien leur mandat, d'entendre les citoyens, les organisations intéressées, les mandataires et les délégataires sur l'optimisation des réformes ;

12. QU'un virage de cette envergure soit entrepris sur une période suffisamment longue pour permettre de bien saisir les contours des problématiques ;

13. QU'avec le temps, les parlementaires puissent aussi ajouter, et ce, dans un but de prévention, ces nouveaux modes de contrôle *a priori* aux modes traditionnels de contrôle *a posteriori*.

MINISTÈRES

Ministère des Affaires municipales

Le Protecteur du citoyen dans le domaine municipal

Le respect des droits des citoyens dans le domaine municipal crée des difficultés particulières compte tenu de la compétence limitée du Protecteur du citoyen. En effet, si le Protecteur du citoyen peut intervenir auprès du ministère des Affaires municipales et de la Commission municipale, il ne peut prendre des mesures à l'endroit des corporations municipales.

La majorité des interventions du Protecteur du citoyen auprès de ce Ministère se limitent donc, à défaut d'actions concrètes, à tenter d'obtenir des réponses plus rapides et plus complètes de la part du ministre ou de ses représentants, et à les communiquer par la suite aux requérants concernés. Malgré le service de traitement des réclamations du Ministère qui, de manière générale, remplit adéquatement son mandat dans les limites de ses moyens et de ses pouvoirs, les résultats n'en demeurent pas moins insatisfaisants pour la très grande majorité des citoyens.

L'étude de ces réclamations se solde très souvent par un « non-lieu », le ministre n'ayant pas de pouvoir de coercition sur les municipalités. Les interventions du Ministère se limitent donc à demander un redressement auprès du gouvernement local concerné et, ultimement dans les cas exceptionnels, à obtenir du Conseil des ministres un décret demandant à la Commission municipale de faire enquête.

Cette dernière peut faire enquête, de sa propre initiative ou à la demande du ministre, mais uniquement sur l'administration financière d'une municipalité. Pour enquêter sur tout autre aspect de l'administration municipale, la Commission doit obtenir une demande précise du gouvernement à cette fin.

Cette situation débouche inévitablement sur un manque de moyens adéquats, rapides, efficaces et peu coûteux pour les citoyens qui désirent obtenir le respect de leurs droits, ainsi que l'application des lois et des règlements municipaux. Il arrive souvent que la seule avenue qui s'offre à eux soit le recours aux tribunaux de droit commun, c'est-à-dire s'engager dans des procédures judiciaires longues et coûteuses contre une corporation municipale qui a les moyens de se défendre.

Les administrations municipales sont responsables de l'application d'un nombre important de règlements concernant la construction, l'urbanisme, les bibliothèques, les loisirs, le transport, l'entretien des routes, la vente, les nuisances, l'hygiène, les animaux, la circulation, le stationnement, les incendies, les milieux aquatiques, les inondations, l'éclairage, l'aqueduc, les égouts, la police, la gestion des déchets et bien d'autres secteurs encore.

Au cours des dernières années, le gouvernement leur a confié des responsabilités accrues qui, jusque là, relevaient de l'autorité provinciale. À titre d'exemple, il appartient aux municipalités d'appliquer le *Décret sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables* et certaines

normes environnementales qui découlent de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et ses règlements.

Bien sûr, le gouvernement peut, du moins en théorie, intervenir à la place de la municipalité. Cependant, on sait qu'il répugne à agir dans les domaines de juridiction municipale, considérant les municipalités comme des gouvernements élus et autonomes. Donc, si une municipalité ne remplit pas ses obligations ou tarde à le faire, le citoyen a peu de moyens à sa disposition pour faire respecter ses droits, à l'exception du recours au tribunal.

Or, une municipalité négligente, insouciante, qui ne prend pas les mesures qui s'imposent, peut causer des préjudices sérieux aux citoyens vivant dans les limites de son territoire. Encore une fois, le gouvernement n'intervient généralement pas sur le pouvoir municipal, sauf dans les cas de fraude et de mauvaise administration généralisée.

Il en va de même pour les municipalités régionales de comté (MRC), auxquelles le gouvernement délègue de plus en plus de responsabilités dans des secteurs jusque-là réservés à la compétence provinciale. Pour ne citer que cet exemple, les terres publiques où les municipalités régionales de comté se voient confier l'application des normes en matière de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, ainsi que des règlements de construction et de traitement des eaux usées des résidences isolées.

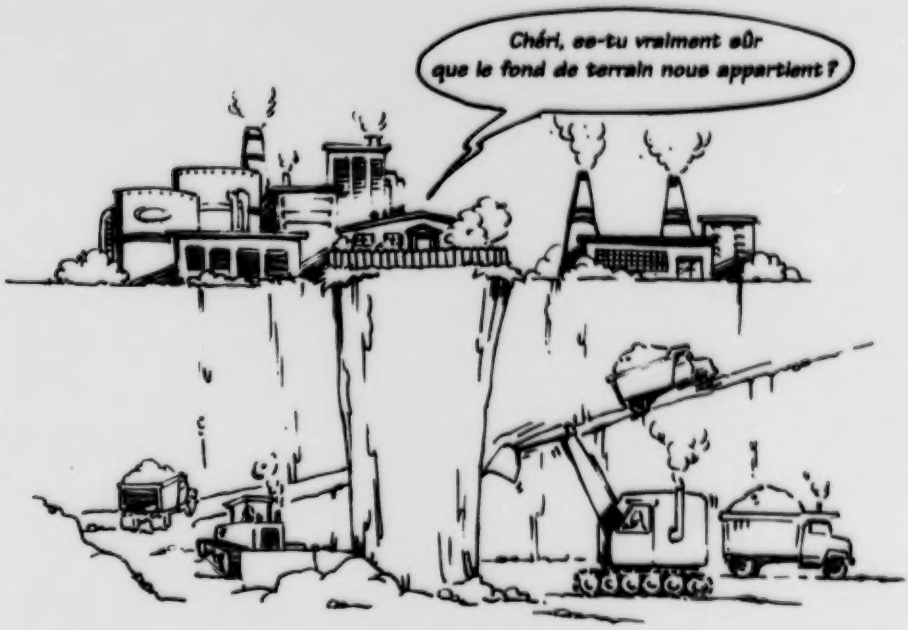
Les dossiers suivants montrent assez bien les situations anormales et préjudiciables dans lesquelles se trouvent des citoyens à cause de l'intervention des administrations régionales ou municipales à cet égard ou de l'absence de mesures prises de leur part. Malgré les limites de sa compétence, le Protecteur du citoyen a soutenu les citoyens de différentes façons. Dans certains cas, une solution a été trouvée par voie de médiation.

La vidange des fosses septiques ou les droits des citoyens

Une entreprise de vidange de fosses septiques exerce ses activités sans respecter toutes les exigences environnementales. Comme il s'agit d'une activité commerciale, le Ministère, par l'intermédiaire de sa direction régionale, parvient à solutionner un certain nombre de problèmes. Cependant, certains inconvénients que subissent les citoyens relativement aux odeurs, au bruit et au stationnement des véhicules sont d'ordre municipal. La municipalité ne fait rien et les citoyens n'ont aucun recours.

Vivre dans un parc industriel

La municipalité agrandit son parc industriel. Pour ce faire, elle dézone des terrains et les achète. Toutefois, un immeuble résidentiel se trouve dans les limites de ces terrains mais la municipalité ne l'achète pas. Le propriétaire se retrouve au milieu du parc industriel, sa qualité de vie en est



diminuée, son environnement pollué et la valeur marchande de sa propriété est en chute libre. Dans les faits, il s'agit d'une expropriation déguisée.

L'utilité d'un système de traitement des eaux usées

Un citoyen change sa fosse septique, mais ne la branche pas à un champ d'épuration et déverse ses eaux usées dans un ruisseau qui longe la propriété de son voisin, polluant ainsi l'eau et l'air. La municipalité ne fait rien depuis des mois.

Une zone inondable oubliée par la MRC

Deux rivières débordent, causant des inondations et des dommages à une vingtaine de propriétés. Plusieurs des propriétaires riverains n'ont jamais été informés par la municipalité qu'il s'agissait d'une zone inondable et ce territoire n'a jamais été identifié comme zone inondable dans le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté. Un expert propose certains travaux pour diminuer les risques d'inondations et le Ministère les accepte. La municipalité avait pris l'engagement de les réaliser, mais elle refuse maintenant de le faire, faute d'argent. Si les travaux ne sont pas exécutés rapidement, il y aura risques d'inondations dans les prochaines semaines.

Quand les municipalités régionales de comté s'occupent des pourvoiries

Un citoyen veut obtenir un permis de pourvoyeur que lui refuse le ministère de l'Environnement et de la Faune : ses installations ne sont pas conformes aux exigences réglementaires du Ministère et à celles de la municipalité régionale de comté. Les installations se situent sur une terre publique louée du ministère des Ressources naturelles. Le ministère de l'Environnement et de la Faune a certaines exigences en vertu du *Règlement sur les pourvoyeurs de chasse, de pêche et de piégeage*, et la municipalité régionale de comté a la responsabilité de l'application de ses règlements à la construction, au traitement des eaux usées des résidences isolées, à la protection des rives du littoral et des plaines inondables. Il ressort de l'étude du dossier que la municipalité régionale de comté a été négligente dans l'application de ses règlements. L'intervention du Protecteur du citoyen auprès du ministère de l'Environnement et de la Faune a fini par ramener la municipalité régionale de comté à ses devoirs.

Quand le zonage et l'urbanisme n'ont pas d'importance

Sur la rue principale du village où demeure une citoyenne âgée, la municipalité autorise, sur un terrain vacant immédiatement voisin de sa propriété, l'établissement d'une entreprise qui fait l'exportation de fruits et de légumes aux États-Unis. La citoyenne est incommodée par le bruit et les odeurs d'essence des véhicules lourds qui viennent s'approvisionner. La nuit, le jour, le samedi, le dimanche, elle doit vivre ces inconvénients. La municipalité ne fait pas respecter son règlement sur le bruit et ne s'occupe pas des demandes répétées de la citoyenne âgée, qui supporte difficilement, tant physiquement que psychologiquement, ces bouleversements dans sa vie.

Vendre une rue et enclaver la propriété d'un citoyen

La ville décide de vendre une partie de rue où demeurent trois propriétaires. La ville tient une séance d'information au cours de laquelle elle vend des parties de rue qui correspondent aux façades des immeubles. L'un de ces propriétaires ne peut assister à cette séance, en raison de son hospitalisation, et la partie correspondant à la façade de son immeuble est vendue au voisin. La propriété du citoyen se trouve ainsi enclavée et il devra obtenir du voisin un droit de passage.

La piste cyclable et la propriété privée

La municipalité régionale de comté adopte un règlement pour créer un parc linéaire sur une voie ferrée désaffectée, dans le but d'y établir une piste cyclable et un sentier de motoneige. Un groupe d'une soixantaine de citoyens propriétaires veulent que le parc (linéaire) soit détourné et qu'il ne soit aménagé entre le lac et leurs résidences. Cette situation leur cause un préjudice évident, mais ils sont disposés à assumer les frais de ce détournement et présentent un projet à cette fin.

La municipalité régionale de comté refuse. Ces citoyens prennent des procédures et la Cour supérieure leur donne raison. Le règlement de la municipalité régionale de comté est invalide puisqu'il ne crée pas un parc, mais une voie de circulation, compétence de la municipalité et non de la municipalité régionale de comté. Cette dernière porte le jugement en appel et fait des pressions auprès de la ministre avec l'Union des municipalités régionales de comtés du Québec. À l'automne 1998, la ministre présente un projet de loi qui amendera le code municipal pour définir ce qu'est un parc. Cet amendement permettra à la municipalité régionale de comté de réaliser son projet.

Tous ces cas illustrent des situations inacceptables. Si l'État a trouvé sage d'établir des politiques et de légiférer en matière d'environnement, d'aménagement et d'urbanisme, de protection des rives, d'étalement urbain, etc., la collectivité peut n'y trouver aucun profit si les institutions municipales et régionales ne remplissent pas les obligations qui leur sont confiées. Quelquefois, il s'agit d'un manque de fonds. Dans certains cas, il s'agit de négligence et dans les autres cas... En somme, les raisons sont multiples.

En résumé, l'État délègue des responsabilités aux administrations régionales et municipales et, si elles ne remplissent pas leurs obligations, les citoyens en souffrent préjudice, sans recours à quelque instance sauf aux tribunaux de droit commun. Bien que les citoyens puissent périodiquement remplacer leurs élus municipaux lors d'élections, il ne s'agit pas là d'une solution véritable car, quatre années, et souvent moins, suffisent pour causer des préjudices et des dommages irréparables.

Aussi, pour donner aux citoyens un recours adéquat, rapide et peu coûteux, il serait urgent d'élargir la compétence du Protecteur du citoyen en créant un poste d'Adjoint du Protecteur du citoyen qui puisse enquêter pleinement sur les réclamations visant les administrations locales et régionales, et ainsi intervenir directement auprès d'elles. Il y aurait également lieu d'accroître les pouvoirs de la Commission municipale sur certains aspects.

Il est à noter qu'au Canada, plusieurs ombudsmans provinciaux ont un droit d'intervention dans le champ municipal. De plus, à travers le monde, les gouvernements ou états qui ont créé la fonction de protecteur du citoyen lui ont donné compétence sur les collectivités régionales et locales. Une intervention directe du Protecteur du citoyen auprès des municipalités offrirait aux citoyens un recours efficace, étant donné son expertise dans le secteur public. Un inventaire rigoureux des cas où des municipalités ont causé des préjudices à des citoyens, laissés à eux-mêmes et, sans recours, démontrerait l'importance de revoir le système actuel ; d'autant plus que l'État a délégué de nouvelles responsabilités aux municipalités et aux municipalités régionales de comté, au motif que ces dernières sont plus proches des citoyens et plus à même de les servir.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Document manquant et marge de souplesse

Suivant certaines conditions, il est prévu par la loi que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation puisse rembourser à un agriculteur une partie du montant de ses taxes foncières. La demande en ce sens doit être faite avant le 31 mars de chaque année.

Se prévalant de ce droit, un agriculteur expédie sa demande. Cependant, voilà que le 2 avril, il constate qu'il a joint son relevé de compte de taxes scolaires de l'année précédente au lieu de celui de l'année courante, erreur qu'il corrige immédiatement en faisant parvenir le bon document au service responsable. Un mois plus tard, le Ministère l'informe que le relevé transmis ne peut être accepté parce que ce nouvel envoi constitue une demande hors délai. L'agriculteur communique avec le Protecteur du citoyen.

Pendant son enquête, le Protecteur du citoyen prend connaissance d'une pratique récemment adoptée par le Ministère qui accorde un délai de 45 jours pour la production d'un document manquant. Le Protecteur du citoyen fait donc valoir cette disposition pour donner une marge de manœuvre à l'agriculteur. Le Ministère accepte finalement d'effectuer le remboursement demandé d'après le second relevé de compte.

Reboisement et activités agricoles : réclamation non fondée mais procédure à réviser

La compréhension du cas suivant nécessite quelques explications au sujet d'un fonctionnement qui touche deux ministères partenaires.

Depuis 1987, il existe une entente entre le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et le ministère des Ressources naturelles concernant la planification des travaux de mise en valeur de la forêt privée en zone agricole. L'entente a pour but d'éviter que des subventions accordées par le gouvernement conduisent à un reboisement excessif réduisant la disponibilité des terres pour les autres types d'activités agricoles. Selon l'entente, un agriculteur peut obtenir une subvention du ministère des Ressources naturelles pour effectuer un reboisement à condition que le ministère partenaire ait rendu un avis favorable. L'analyse de ce dernier doit donc tenir compte du potentiel agricole de la région et des besoins de consolidation des terres environnantes à des fins d'agrandissement. La demande de l'agriculteur peut passer par le syndicat des producteurs de bois rattaché à l'Union des producteurs agricoles.

En vertu de l'entente, un agriculteur demande au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation un avis d'opportunité de reboisement. Le Ministère ayant rendu un avis défavorable, cet agriculteur présente alors une réclamation au Protecteur du citoyen en raison du motif retenu : l'avis des propriétaires voisins aurait influé sur la décision. Toutefois, au terme de son enquête, le Protecteur du citoyen conclut que l'étude de la demande de l'agriculteur, de

même que de ses quatre autres demandes analogues dans le passé, a été faite conformément aux critères prévus dans l'entente. Cette réclamation ne nécessite donc pas réparation.

Par contre, les documents consultés dans le dossier de cette affaire ne reflètent pas clairement les explications données au Protecteur du citoyen. Le manque de clarté dans la procédure incite le Protecteur du citoyen à intervenir. À la suite de ses observations, le Ministère accepte de revoir sa méthode d'évaluation de façon à la rendre plus transparente et compréhensible. Un formulaire plus explicite est également élaboré pour consigner les données d'enquête qui motivent les décisions de l'administration. Enfin, une procédure mieux définie est adoptée pour clarifier la façon de traiter les cas qui pourraient entraîner des divergences d'opinions entre les producteurs agricoles, l'Union des producteurs agricoles et le Ministère.

Ministère de l'Éducation

Confusion dans les rentes et calcul erroné

Une étudiante fait une demande d'aide financière au ministère de l'Éducation pour l'année 1997-1998 et déclare, lors de ses démarches, qu'elle touche une rente d'invalidité de 7 000 $. La direction visée retient alors 60 % de cette rente dans le calcul de la contribution de l'étudiante. À la fin de l'année 1997, la personne est informée qu'une erreur s'est glissée dans l'estimation des montants : sa rente d'invalidité aurait dû être prise en compte à 100 % au lieu de 60 %. L'erreur a entraîné un trop-payé et l'étudiante doit maintenant rembourser 2 835 $ au Ministère. L'étudiante conteste la décision et, à l'étape de la révision, on lui confirme que l'avis a été rendu conformément à la réglementation en vigueur. Elle répète ses interventions auprès du Ministère, qui refuse de revoir sa position.

L'étudiante a recours au Protecteur du citoyen, qui constate que les services responsables ont confondu rente d'invalidité et rente de retraite. En réalité, le premier pourcentage indiqué, soit le 60 %, correspondait bel et bien à la proportion applicable à la rente d'invalidité. Le calcul initial était donc le bon.

À la demande du Protecteur du citoyen, le Ministère a annulé sa réclamation et a effectué une recherche pour repérer les cas similaires. Cinq autres étudiants ont ainsi pu bénéficier d'une correction qui leur a permis de recevoir toute l'aide à laquelle ils avaient droit.

Parrainage fictif et absence de concertation entre ministères

Dans l'affaire qui suit, un citoyen immigrant se voit classé dans la catégorie des résidents permanents avec possibilité d'assistance de la part d'un proche, catégorie administrative relevant du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada. Dans les faits, cette personne n'est parrainée par aucun garant financier, bien que, selon le formulaire fédéral, son frère demeure au pays. C'est d'ailleurs chez ce dernier que le nouvel arrivé a emménagé. En 1996-1997, il fait une demande d'aide financière auprès du ministère de l'Éducation et l'administration le considère alors comme une personne autonome ne bénéficiant pas du soutien financier d'un répondant.

L'année suivante, le même étudiant refait une demande d'aide financière et l'analyste qui évalue son admissibilité adopte un tout autre raisonnement quant à son statut d'immigrant : selon lui, l'étudiant a un parrain, puisque le nom de son frère apparaît sur le formulaire des services fédéraux d'immigration. Une révision à portée rétroactive du dossier est faite et une réclamation de 2 400 $ en résulte : on estime en effet qu'en vertu de la *Loi sur l'immigration*, l'étudiant a bénéficié de l'appui financier de son frère chez qui il habitait et que ses frais de subsistance s'en sont trouvés considérablement allégés. D'où le trop-perçu à rembourser.

La réalité ne rejoignant pas du tout cette interprétation administrative, l'étudiant tente de faire annuler la réclamation puisqu'elle est fondée sur une erreur de fait. Il est assisté dans ses

démarches par la responsable de l'aide financière de son établissement d'enseignement. Il fournit notamment une lettre du Bureau des garants défaillants, qui relève conjointement du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et du ministère de la Solidarité sociale. Ce document atteste qu'il n'est pas parrainé. Détail étonnant, cette preuve n'est pas retenue parce que la lettre provient d'un ministère provincial et non d'une instance fédérale. Finalement, le citoyen est contraint d'abandonner ses études et d'avoir recours aux prestations de la sécurité du revenu. Il fait alors une réclamation au Protecteur du citoyen.

L'étude des documents fournis a démontré que l'étudiant avait donné la preuve la plus officielle mise à sa disposition pour confirmer ses dires. Dès lors, il appartenait à l'administration de prouver le caractère inexact de ses allégations. Le Protecteur du citoyen est donc intervenu auprès du ministère de l'Éducation pour faire valoir que le frère du requérant ne répondait pas à la définition de parrain au sens de la loi, puisque ce frère n'avait pas signé de contrat de parrainage. Le Ministère a dès lors annulé la réclamation et a déclaré l'étudiant admissible à l'aide financière.

Parallèlement, le Protecteur du citoyen a suggéré qu'une rencontre ait lieu entre les représentants des ministères visés (le ministère de l'Éducation, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada) et ce, en vue de clarifier les exigences liées à chaque catégorie d'immigrants.

La réunion a eu lieu. Au terme de la discussion, le Protecteur du citoyen a reçu du ministère de l'Éducation une confirmation écrite précisant que désormais, certains étudiants immigrants seraient considérés comme non parrainés, c'est-à-dire sans contribution d'un répondant.

Enfin, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de corriger les règles de financement se rapportant au garant, ce qui a amené les services responsables à effectuer une recherche de cas où des décisions similaires avaient été rendues. Près de 40 cas ont ainsi été repérés pour la période 1998-1999 et ces dossiers ont fait l'objet d'un nouveau calcul pour l'attribution d'une aide financière.

Avant de prendre une décision administrative, il est utile... de consulter les documents

Le cas n'est pas courant mais, cette fois, c'est un ombudsman universitaire qui soumet une réclamation au Protecteur du citoyen pour le compte d'une étudiante qui, selon lui, a été injustement traitée par le ministère de l'Éducation.

L'ombudsman explique que l'étudiante a terminé une formation de niveau collégial en Colombie-Britannique. De retour au Québec où elle fait une demande d'aide financière, on considère toutefois que les études en question sont de niveau universitaire et qu'elle a atteint le nombre maximal de trimestres admissibles au soutien financier. Le raisonnement a pour effet de l'exclure du programme d'aide pour l'année 1998-1999. Tant l'ombudsman

universitaire que le responsable de l'aide financière de l'établissement tentent de faire corriger la situation, mais sans résultat.

Au cours de son enquête, le Protecteur du citoyen constate que seules des explications verbales ont été fournies à cette occasion et qu'aucun document n'a jusqu'alors été déposé en preuve. La décision, défavorable à l'étudiante, a donc été prise sans consultation des documents pertinents. C'est donc avec l'autorisation de celle-ci que les attestations utiles sont transmises au ministère de l'Éducation. Après analyse, l'administration reconnaît que le programme suivi en Colombie-Britannique correspondait bel et bien à des études collégiales. Les périodes d'admissibilité sont réévaluées et une bourse de plus de 5 000 $ est accordée à l'étudiante.

Réforme des commissions scolaires et découpage territorial : parents et élèves ont-ils voix au chapitre ?

À la suite du redécoupage territorial, survenu lors de la fusion des territoires des commissions scolaires, deux municipalités rurales se trouvent détachées du territoire de l'ancienne commission scolaire pour être intégrées dans le territoire d'une autre commission scolaire de la municipalité régionale de comté (MRC) dont elles font partie. Cette décision a été prise à l'insu des résidants visés, puisque ceux-ci s'étaient déjà prononcés par voie de consultation publique en faveur de leur maintien dans l'ancienne commission scolaire. Cette décision a eu comme conséquence le déplacement forcé des élèves vers d'autres écoles et la modification des politiques relatives au transport scolaire.

Forts de l'appui de tous les participants locaux et régionaux, dont la direction régionale du ministère de l'Éducation, ces gens s'adressent à ce même ministère pour demander le rattachement des deux municipalités rurales à la commission scolaire à laquelle il leur paraît plus pratique et logique d'appartenir. Cette démarche des citoyens est prévue par la *Loi sur l'instruction publique*, laquelle autorise le ministre de l'Éducation à réorganiser les territoires des commissions scolaires, soit à la demande des populations visées, soit de sa propre initiative. Dans ce cas-ci, le ministre refuse d'intervenir et ce, sans fournir d'explication valable à ses interlocuteurs.

Une seconde réclamation analogue est déposée concernant un autre territoire. Cette fois, ce sont plus précisément des motifs de relocalisation des élèves et d'éloignement des écoles qui sont invoqués, la longueur des trajets imposés aux enfants, la nécessité de convenir d'ententes entre commissions scolaires pour maintenir les élèves dans leurs écoles et le caractère incertain du renouvellement de ces accords année après année.

Au cours de l'été 1997, les citoyens en cause multiplient leurs interventions auprès des autorités publiques et administratives. Peine perdue, puisqu'en août de l'année suivante, le transfert en vertu du nouveau découpage est confirmé par décret, au mécontentement des parents et des élèves.

Les deux groupes ont recours au Protecteur du citoyen.

Au terme des enquêtes menées, celui-ci conclut que les demandes des citoyens étaient raisonnables et que le gouvernement avait fait preuve de rigidité en privilégiant uniquement la structure d'organisation territoriale municipale et en mettant de côté des principes reconnus dans la *Loi sur l'instruction publique*, tels le maintien de l'élève dans son milieu et la proximité de l'école par rapport à son lieu de résidence. Il a donc demandé à la ministre de l'Éducation d'intervenir auprès du gouvernement afin d'obtenir une modification du décret et des relocalisations dans les commissions scolaires à la satisfaction des citoyens. La ministre a refusé d'agir en ce sens, invoquant la possibilité de conclure des ententes de services entre les commissions scolaires et la nécessité d'imposer un *statu quo* pendant l'année d'implantation de la réforme. L'année suivante, ces citoyens pourraient représenter leur demande.

Devant le refus du Ministère, les échéances imposées par la fusion de territoires et la possibilité de revenir à la charge, le Protecteur du citoyen a invité les deux groupes à répéter l'exercice pour l'année 1999-2000, ce qu'ils ont fait dès le début de 1999.

Peu après, le Protecteur du citoyen a été informé que le ministre acceptait le rattachement de ce territoire à l'ancienne commission scolaire, suivant l'avis des deux commissions scolaires concernées.

Quant au premier groupe, la ministre a rejeté la demande devant le refus exprimé par les autorités du milieu scolaire afin de ne pas imposer aux élèves un nouveau transfert.

Des écoles sous surveillance

Des parents s'adressent au Protecteur du citoyen afin qu'il recommande au ministère de l'Éducation de fermer une école publique récemment implantée après avoir obtenu un permis d'exploitation du Ministère. Antérieurement, une école privée prônant le même projet éducatif a fait l'objet d'une réclamation de cette nature auprès du Protecteur du citoyen. Quels sont les faits reprochés ?

Dans les deux cas, des parents estiment que le Ministère a accordé un permis à des écoles sans s'assurer que les différentes dispositions de la *Loi sur l'instruction publique* seraient respectées avant et après la délivrance du permis. Or, selon ces gens :

- la formation que les enfants y reçoivent ne répond pas aux exigences des programmes du Ministère ;
- les enseignants n'ont pas toutes les qualifications requises ;
- les enfants issus de ces écoles ne sont pas en mesure d'intégrer les classes de même échelon des autres établissements scolaires ;
- les frais de scolarité y sont excessifs et injustifiés ;
- certains actes de violence à l'égard des enfants sont tolérés au nom de la philosophie véhiculée au sein de l'école et à laquelle les parents sont fortement invités à adhérer.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que les lacunes dénoncées par les parents étaient fondées quant au non-respect de la *Loi sur l'instruction publique*. Des interventions ont eu lieu auprès du Ministère pour savoir quelles étaient les mesures déjà prises ou envisagées pour faire respecter la loi. Dans le cas de l'école privée, le Ministère a démontré qu'il avait imposé plusieurs conditions lors du renouvellement du permis. Quant à la nouvelle école publique, à la suite d'une assemblée publique de la direction de l'école et des parents et conformément à un protocole signé avec la commission scolaire, le Ministère a exigé plusieurs correctifs visant à dicter à l'école une conduite conforme à la loi. Le permis d'exploitation a été délivré pour un an seulement.

Les réclamations liées à des actes de violence et à certains aspects litigieux du projet éducatif proprement dit ont fait l'objet de discussions entre le Protecteur du citoyen et le ministère de l'Éducation. Les gestes reprochés à un enseignant de l'école privée à l'endroit des enfants ont nécessité une enquête et ont mené à des sanctions. Quant aux aspects litigieux du projet éducatif, le Ministère a jugé préférable de ne pas intervenir sur ce plan, confiant aux parents désireux d'inscrire leur enfant dans une école le soin d'exercer la vigilance nécessaire.

Au terme des échanges et de la mise en place des correctifs, le Protecteur du citoyen a estimé que le Ministère n'avait pas à intervenir davantage.

Report du remboursement de la dette d'études

Par des modifications législatives et réglementaires survenues en mai 1998, le gouvernement a modifié unilatéralement trois types d'ententes conclues avec les étudiants : la période pendant laquelle le stagiaire d'un ordre professionnel est exempté de rembourser son prêt étudiant, le taux d'intérêt à courir sur les bourses versées en trop et l'obligation d'assumer les intérêts pendant la période d'exemption, et ce, même si dans le contrat signé avec les institutions financières, il est stipulé qu'aucun intérêt ne sera réclamé pendant cette période. Sur le total des réclamations reçues pendant l'exercice 1998-1999 concernant l'aide financière aux études, 21 % étaient directement liées à ces sujets. Le Protecteur du citoyen a demandé à la ministre de l'époque de rétablir les ententes signées prévoyant des intérêts de 5 % pour des bourses versées en trop, ainsi que celles signées avec les stagiaires où une période d'exemption avait été déterminée. Cette recommandation n'ayant pas été suivie et ce, sans raison valable, le Protecteur du citoyen entend poursuivre ses démarches.

Par ailleurs, une demande de recours collectif a été adressée à la Cour du Québec par un étudiant concernant le cumul des intérêts pendant la période d'exemption. Le tribunal lui a accordé, le 10 juin 1999, l'autorisation d'intenter ce recours. Le Protecteur du citoyen suit de près l'évolution de ce dossier.

Des retenues d'argent injustifiées

Lorsque les étudiants sont en défaut dans le remboursement de leur prêt, le solde du capital et des intérêts du prêt devient exigible (article 66 du *Règlement sur l'aide financière aux études*). Le ministère de l'Éducation peut alors percevoir sa créance sur les sommes d'argent que l'étudiant peut recevoir en remboursement d'impôts (article 31 de la *Loi sur le ministère du Revenu*).

Dans ce contexte, l'Aide financière aux études (AFE) a acheminé, en août 1998, de l'information sur bande magnétique au ministère du Revenu pour que ce dernier retienne les montants applicables à une créance du ministère de l'Éducation. Or, la Direction de l'aide financière aux études a fait parvenir la mauvaise bande magnétique en expédiant celle des comptes créés au ministère de l'Éducation au lieu de celle des comptes en souffrance. Sur les 20 000 retenues effectuées, plus de 1 000 d'entre elles étaient donc injustifiées. Le Protecteur du citoyen a donc demandé au Ministère de faire en sorte de retracer tous les cas concernés et d'effectuer un remboursement sans délai. Un mois plus tard, tous les remboursements avaient été effectués.

Mieux s'informer pour mieux décider

Depuis quelques années, dans un souci d'offrir à sa clientèle un service de qualité, l'Aide financière aux études invite les responsables d'aide à lui adresser leurs commentaires en vue d'améliorer les formulaires de demande d'aide. Le Protecteur du citoyen en a profité pour lui adresser les siens.

Ainsi, sur le formulaire 1997-1998, une case particulière a été ajoutée à la demande du Protecteur du citoyen pour identifier plus rapidement les étudiants arrivant de la Sécurité du revenu, en vue de leur accorder une aide financière à l'intérieur d'un délai de deux semaines.

En 1998-1999, l'Aide financière aux études a ajouté une autre case spécifique, à la suite d'une intervention du Protecteur du citoyen, sur les demandes d'aide pré-identifiées afin de connaître les activités d'un étudiant durant l'hiver précédant sa demande d'aide. En effet, si un étudiant est aux études au cours de l'hiver précédant la demande d'aide, on prend en compte 60 % de ses revenus d'emploi. Par contre, s'il est au travail, on ne peut tenir compte que des deux tiers de 60 % de ses revenus d'emploi. Ne possédant pas l'information sur les activités précitées, une contribution trop élevée risquait d'être exigée.

Pour l'exercice 1999-2000, le Protecteur du citoyen a obtenu que soit ajoutée une case aux formulaires pour mieux identifier ceux qui reçoivent de l'aide du *Fonds de lutte contre la pauvreté* parce que, dans de tels cas, les frais de scolarité ne sont pas remboursables par l'Aide financière aux études, mais bien par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Comme rien n'était prévu sur les formulaires pour repérer cette clientèle, à part la vigilance des responsables d'aide qui devaient le préciser à l'Aide financière aux études, des montants de bourse risquaient d'être versés en trop si ce type de frais leur était reconnu indûment.

Pour l'exercice 2000-2001, l'Aide financière aux études s'est engagée à préciser, dans le guide d'utilisation de la demande d'aide, qu'un remboursement de 50 % d'un prêt en défaut est exigible avant qu'un étudiant puisse de nouveau être admissible à l'aide. Cette information est essentielle pour permettre à une personne dans cette situation d'évaluer si oui ou non son retour aux études est possible.

La définition de résident du Québec

À l'automne 1997 était mise en application la politique gouvernementale des droits de scolarité majorés pour les personnes qui ne peuvent être reconnues comme « résidentes du Québec ». Le 8 avril 1998, le ministère de l'Éducation publiait à la *Gazette officielle du Québec* deux projets de *Règlement sur la définition de résident du Québec* aux fins de la *Loi sur l'enseignement privé* et de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. De plus, le Ministère préparait à l'intention des universités un guide d'application de la politique des droits de scolarité.

Ce guide reprend les dispositions des règlements en précisant les documents requis des étudiants pour établir leur statut de résident du Québec.

Le Protecteur du citoyen a soumis des commentaires à la ministre de l'Éducation concernant la notion de résident du Québec, laquelle a fait l'objet de réclamations, à maintes reprises. Le Protecteur du citoyen a fait ressortir que les projets de règlement créaient des distinctions injustifiées entre la personne née au Québec, qui conserve son statut de résident du Québec de façon permanente, et l'immigrant devenu citoyen canadien qui perd son statut dès sa sortie du Québec.

Le Protecteur du citoyen a de plus fait remarquer que les projets de règlement imposaient un lien de dépendance à l'immigrant arrivé au Québec avec ses parents il y a plusieurs années, alors qu'il est un adulte avec des responsabilités familiales. En effet, ce citoyen qui s'absente du Québec voit le maintien de son statut de résident du Québec tributaire de la volonté de ses parents, de son conjoint ou de son répondant, de rester au Québec. Le Protecteur du citoyen a fait valoir que ces règles entretiennent un lien de dépendance à l'endroit d'un tiers dans des situations où ce lien est, dans les faits, inexistant.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen est en désaccord avec le Ministère qui ne reconnaît pas le statut de résident du Québec aux étudiants venant des autres provinces, et qui sont inscrits à un stage à plein temps et rémunéré dans le cadre d'un programme d'études. En effet, ceux-ci sont considérés comme résidents du Québec aux fins des autres programmes gouvernementaux et leurs revenus sont imposables au sens de la *Loi sur les impôts*. Le Protecteur du citoyen a fait valoir qu'il faut éviter de pénaliser les étudiants qui financent eux-même leur formation et contribuent, par la voie fiscale, aux programmes sociaux du Québec.

Le Protecteur du citoyen a aussi demandé que soit revu le caractère absolu de la règle édictée par le Ministère selon laquelle l'étudiant venant d'une autre province acquiert le statut de résident du Québec s'il abandonne tout programme d'études à plein temps durant douze mois consécutifs. À son avis, cette règle ne sert aucunement à mesurer la volonté réelle de l'étudiant de s'établir au Québec. Il a été proposé d'ajouter un critère de durée de résidence au Québec pour les étudiants qui s'inscrivent à plein temps. Enfin, le Protecteur du citoyen a souhaité que le Ministère procède à l'harmonisation des notions de résident du Québec dans les divers règlements afin de favoriser la cohérence dans l'application des règles qui régissent les rapports entre les étudiants, les établissements d'enseignement et le Ministère.

À la suite de ces commentaires, le ministère de l'Éducation a mis sur pied un comité interordres (primaire, secondaire, collégial et universitaire) chargé d'analyser les situations soumises et de proposer des recommandations pour des modifications aux divers règlements sur le statut de résident du Québec. Le Ministère a présenté quatre projets de règlement relatifs à la notion de résident du Québec aux fins de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, de la *Loi sur l'enseignement privé*, de la *Loi sur l'instruction publique* et du *Règlement sur l'aide financière aux études*.

Le ministre accorde à l'immigrant sélectionné par le Québec les mêmes droits que la personne née au Québec. Il reconnaît aussi aux autres immigrants le privilège de conserver le statut de résident du Québec s'ils ont eu leur résidence au Québec pendant trois années consécutives au cours des cinq dernières années. Le Ministère maintient toutefois le lien de dépendance à l'égard des tiers. Le Protecteur du citoyen compte poursuivre ses échanges avec le Ministère.

Les services de garde en milieu scolaire

Depuis septembre 1998, les nouveaux conseils d'établissement appuyés par les commissions scolaires doivent implanter, à la demande des parents, des services de garde en milieu scolaire. Est également venu se greffer à ce nouveau programme, celui des places à contribution réduite qui a démarré au même moment. L'arrimage de ces nouveautés s'est fait à la fin de l'été 1998 et certaines écoles et commissions scolaires ne se sont pas révélées prêtes à assumer les demandes lors de la rentrée. Des citoyens se sont adressés au Protecteur du citoyen à la suite du refus de leur direction d'école d'offrir le service de garde.

Les réclamations retenues portent sur les services de garde au moment de l'entrée progressive en classe de maternelle. Lors de l'introduction de la maternelle à plein temps à l'automne 1997, le Ministère avait laissé aux commissions scolaires la possibilité d'intégrer à temps partiel, pour une période restreinte, les élèves dans les classes de maternelle. En 1998-1999, un certain nombre de commissions scolaires ont de nouveau eu recours à cette possibilité, dont quelques écoles d'une commission scolaire en particulier, qui ont procédé à une entrée scolaire progressive s'étendant sur une période de deux semaines.

La décision, d'ouvrir le service de garde durant la période d'entrée progressive, devait être prise à la fin du premier jour de classe, soit le 28 août 1998, lors d'une rencontre entre les parents et les directions d'école. Avant cette rencontre, les parents ont été avisés par la direction que le service de garde de l'école ne serait pas ouvert durant cette période d'entrée progressive à moins qu'il y ait une demande jugée suffisante. La direction de l'école prétendait ne pas être tenue d'ouvrir le service de garde durant cette période, puisque la politique d'autofinancement du service de la commission scolaire n'avait pas encore été révisée à la lumière des nouvelles réalités.

Les parents se sont alors adressés au responsable des services de garde de cette commission scolaire. La commission scolaire a refusé d'intervenir auprès de la direction puisque la responsabilité d'organiser et de gérer les services de garde appartient à l'école et au conseil d'établissement. La commission scolaire a suggéré plutôt aux requérants de retourner vers la direction d'école et d'inviter celle-ci à identifier plus précisément les besoins de garde avant la rentrée. Cette suggestion laissait les parents dans un cul-de-sac, la première réunion du conseil d'établissement étant prévue un mois après le début du service de garde régulier.

L'enquête a permis d'établir que la commission scolaire, à titre de fiduciaire provisoire du conseil d'établissement, est tenue d'offrir les services de garde si les parents le demandent. Les directives et les intentions ministérielles sont sans équivoque à ce sujet et le financement est disponible. La commission scolaire ne peut donc refuser ce service durant l'entrée progressive si les parents le demandent, d'autant plus que l'usage du système d'entrée progressive, situation d'exception, doit se faire après avoir obtenu l'appui majoritaire des parents, ce qui n'était vraisemblablement pas le cas dans ces situations.

Lors de notre intervention auprès des autorités du Ministère, celles-ci nous ont avisé qu'il restait encore plusieurs rencontres d'information à tenir avec les responsables de ces dossiers dans les commissions scolaires, que celles-ci ne pourraient pas être terminées avant le début des classes et que plusieurs zones grises restaient à éclaircir avec plusieurs commissions scolaires. Le Ministère envisageait divers moyens pour faire parvenir l'information. Nous avons finalement obtenu du Ministère qu'il intervienne directement auprès de la commission scolaire pour clarifier ses intentions et ses politiques avant le début des classes. Les autorités scolaires ont alors finalement offert les services de garde.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité[9]

[9] Actuellement, ministère de la Solidarité sociale, nouvelle désignation remplaçant celle du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Des individus hors piste pour quelque programme d'aide que ce soit

Dans cette affaire, des étudiants qui fréquentent un établissement d'enseignement collégial non subventionné ont déjà atteint le plafond d'endettement fixé par le ministère de l'Éducation, soit 25 000 $. Ils ne sont donc plus admissibles au régime d'aide financière de ce Ministère. Ils n'ont pas davantage droit aux prestations de sécurité du revenu parce qu'ils sont inscrits à temps plein dans un établissement d'enseignement collégial et qu'ils ne participent à aucune mesure désignée par le Ministère. Par ailleurs, pour Emploi-Québec, ces étudiants font partie des personnes qui ne peuvent toucher les mesures de soutien du revenu puisqu'ils ne sont prestataires ni de la sécurité du revenu ni de l'assurance emploi. Ces étudiants sont sans ressources, ils ne correspondent à aucun profil au sens des programmes publics d'aide, mais ils sont déterminés à obtenir leur diplôme ; c'est pourquoi ils s'adressent au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen entame donc des pourparlers avec les centres locaux d'emploi, les directions régionales visées et le Bureau de renseignements et plaintes du Ministère. Une solution valable apparaît très tôt : avant le 1er avril 1998, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité pouvait, à certaines conditions, admettre à l'aide de dernier recours des étudiants non admissibles, habituellement s'ils en étaient à leur dernier trimestre de formation. S'inspirant de cette approche, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité accepte, en dépit de certaines limites fixées par la loi, de verser une aide de dernier recours à ces étudiants pour éviter qu'ils se retrouvent dans une situation de dénuement total et pour leur permettre de terminer leurs études.

Gaz de combustion : le succès à l'examen dépend de l'accès à l'information

Un citoyen, propriétaire d'une entreprise d'installation d'appareils au gaz (fournaises, équipement de restaurant, etc.), est aux prises avec un problème qui lui paraît insoluble : les apprentis qui travaillent pour lui échouent régulièrement à l'examen du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ce qui les empêche d'obtenir leur certificat de qualification.

Ayant recours au Protecteur du citoyen, ce citoyen l'informe qu'auparavant les candidats à l'examen pouvaient se référer à un manuel d'apprentissage précis pour répondre aux questions. L'ouvrage de plus de 200 pages contient des mesures et des normes à respecter lors de l'utilisation d'appareils de chauffage et de cuisson. Après avoir parcouru le volume, le Protecteur du citoyen conclut que sans l'aide du manuel, il est effectivement presque impossible de réussir l'examen.

Durant l'enquête, le professeur, chargé de la formation des apprentis, est contacté. Conscient du taux d'échec élevé, le formateur confirme que, sans le manuel, de nombreux étudiants sont incapables de mémoriser les innombrables données techniques nécessaires à la réussite de l'examen.

De son côté, le responsable du programme au Ministère explique au Protecteur du citoyen que ses services ne fournissent pas le livre car il est coûteux. Par contre, des copies de certaines pages sont distribuées aux étudiants et cette documentation devrait les aider à répondre aux questions. Après vérification auprès de certains étudiants et de l'entrepreneur qui a présenté une réclamation, le Protecteur du citoyen constate que le Ministère ne fournit pas les bonnes pages du manuel. De plus, des contacts avec le milieu professionnel semblent démontrer qu'un bon nombre d'entrepreneurs seraient prêts à payer les manuels puisqu'ils servent de référence quotidienne en matière de sécurité des installations.

Devant les hésitations du responsable du programme, le Protecteur du citoyen s'adresse au supérieur de ce responsable et lui suggère de revoir la politique du Ministère et de réviser l'examen des étudiants qui ont échoué.

Peu après, la consultation du livre est de nouveau autorisée lors de l'examen. Le responsable du programme et l'entrepreneur qui a eu recours au Protecteur du citoyen lui ont confirmé qu'il y avait maintenant un meilleur pourcentage de réussite, que des étudiants avaient repris leur examen avec succès et que certains, après une révision, avaient obtenu leur certificat de compétence.

Refus et silence : le drame de ne plus entendre et de n'être pas entendu

Une citoyenne qui reçoit des prestations de la sécurité du revenu a un fils atteint de surdité et d'une grave maladie mentale. Un soir, son fils s'attarde dans un parc et des agents de la paix lui demandent de quitter les lieux. Le jeune homme refuse d'obtempérer et une altercation s'ensuit au cours de laquelle il perd ses prothèses auditives. Libéré, il tente, sans succès, de retrouver son appareil. Or, quand il ne porte pas ses prothèses, il n'entend presque rien.

N'ayant pas les moyens de racheter l'appareil, la mère s'adresse à la Régie de l'assurance-maladie pour tenter d'obtenir de nouvelles prothèses. L'organisme refuse de remplacer les prothèses perdues. La personne prend alors contact avec l'agent du ministère de l'Emploi et de la Solidarité responsable du cas de son fils. Peut-il intervenir ? L'agent fait une tentative du côté du fonds de dépannage de son ministère qui prévoit des budgets mis à la disposition des bureaux régionaux pour des besoins non prévus dans le *Règlement sur la sécurité du revenu*. La demande est refusée et la citoyenne n'obtient rien de plus auprès de son Centre local de services communautaires (CLSC) et des divers groupes communautaires auxquels elle s'adresse. Sans appareil, son fils ne peut plus suivre la thérapie que requiert son état, ce qui est confirmé par un certificat médical de son psychiatre. La mère s'adresse au Protecteur du citoyen.

Les recherches se portent d'abord du côté de la Régie de l'assurance-maladie, mais l'organisme maintient sa décision. Enfin, compte tenu de la situation critique de la famille, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité accepte de revoir le cas et demande à son bureau régional de rembourser le coût d'au moins une des prothèses auditives.

Coup de pouce à l'emploi et consignes claires

En juin 1998, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité annonce une nouvelle mesure intitulée « Supplément de retour au travail » qui a pour objet de soutenir financièrement les personnes qui reçoivent des prestations de la sécurité du revenu et qui réintègrent le marché de l'emploi : un montant de 500 $ leur est accordé et il peut servir à payer des frais de transport, de nouveaux vêtements ou toute autre dépense liée à l'occupation d'un emploi. Pour s'en prévaloir, la personne doit :

- recevoir des prestations de la sécurité du revenu depuis au moins trois mois ;
- faire une demande dans un délai de 30 jours suivant la date du début de son emploi ;
- faire la preuve qu'elle reçoit un salaire mensuel brut d'au moins 740 $.

Dans le présent cas, un citoyen qui participe à une mesure du Ministère se voit offrir un poste permanent par un employeur à compter du 26 du mois. Dès le lendemain, il en avise son agent puisque son salaire l'exclut du régime de prestations. Le 27 du mois suivant, l'agent communique avec lui pour confirmer qu'il n'est plus admissible aux prestations de la sécurité du revenu mais

qu'il aurait pu bénéficier de la prestation spéciale de 500 $. Comme le délai expirait le 26 octobre 1998, il l'avise qu'il est trop tard. En effet, au regard de la règle des 30 jours, l'emploi a débuté le 26 du mois antérieur au 27 du mois suivant... Jugeant cette attitude injuste, l'homme fait appel au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que le prestataire avait avisé le centre local d'emploi de son retour au travail dans un délai de 30 jours et qu'il avait fait parvenir tous les documents requis par son agent. Dès lors, ses droits à la prestation s'en trouvaient préservés. Après l'intervention du Protecteur du citoyen auprès du Ministère, le citoyen a pu toucher la somme. De plus, l'administration a modifié sa circulaire d'information afin d'insister davantage sur le délai de 30 jours suivant le début de l'emploi, condition de base pour obtenir la prestation spéciale.

Emploi-Québec : un départ raté

Après la signature en avril 1997 de l'entente Québec – Canada et la création du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le gouvernement annonçait qu'il mettait un terme à des années d'éparpillement en raison de la multiplicité des acteurs et des programmes dans le domaine de la formation et du développement de la main-d'œuvre. « Jamais le Québec n'aura disposé d'autant d'outils pour agir efficacement sur le développement de sa main-d'œuvre » pouvait-on lire dans un communiqué émis en mai 1997 par le cabinet de la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité.

Le 1er avril 1998, les services publics d'emploi offerts jusqu'à maintenant aux différentes clientèles par les Centres Travail-Québec, la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et le ministère du Développement des ressources humaines du Canada, ont été regroupés dans un réseau unique : Emploi-Québec. Le réseau d'Emploi-Québec représente 260 points de services, soit 130 pour les Centres Travail-Québec, 52 pour la Société québécoise de

développement de la main-d'œuvre et 78 pour le ministère du Développement des ressources humaines du Canada. L'intégration du personnel s'est faite progressivement et pas nécessairement facilement.

Au départ, seulement une soixantaine de réclamations ont été transmises au Protecteur du citoyen, puisque la clientèle d'Emploi-Québec recevait un bon soutien financier. Les réclamations provenaient généralement de citoyens déclarés inadmissibles aux programmes parce qu'ils ne répondaient pas aux critères. Quelques mois après sa création toutefois, Emploi-Québec a commencé à avoir de réelles difficultés.

Dans une étude de janvier 1999, les analystes de la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du nouveau ministère de la Solidarité sociale, signalent une multitude de problèmes auxquels font face les agents et les gestionnaires d'Emploi-Québec :

- Problèmes quant à la vision d'ensemble de l'offre, de la prestation et de l'organisation des services.

- Retard ou absence dans la planification, orientations vagues, multiplicité des intervenants, responsabilités mal définies entre les divers intervenants et échéanciers trop serrés.

- Absence de données fiables sur les opérations financières et sur les résultats.

- Lacunes dans la formation du personnel pour l'application des mesures comme le soutien individualisé au revenu ; absence de balises claires et de logiciels pour établir les montants que doivent verser les agents aux clients.

- Problèmes de dédoublement entre les services offerts par Emploi-Québec et certaines ressources externes offrant des services d'aide à l'emploi et de formation.

- Système informatique ne répondant pas aux besoins et occasionnant des difficultés d'accès pour les agents.

- Absence de contrôles : dépassement budgétaire estimé à environ 80 millions de dollars.

Cette situation explique la crise qu'a connue le réseau des centres locaux d'emploi depuis lors.

Ce rapport fut transmis au Protecteur du citoyen en mars 1999. La situation étant critique, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère de faire le point sur les ressources financières d'Emploi-Québec et les mesures prises pour respecter ses engagements face à sa clientèle. Les autorités nous ont informés qu'elles étaient en mesure de faire face à leurs obligations et ce, malgré les contraintes budgétaires.

Comme chacun a pu le constater, la situation a été toute autre et faute d'argent, Emploi-Québec n'a pu respecter des ententes signées avec des citoyens à qui une aide financière avait été promise pour leur permettre de poursuivre leur formation ou en commencer une.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès des autorités d'Emploi-Québec, demandant que les contrats signés par les citoyens soient respectés malgré les dépassements de budgets. En effet, bien qu'il s'agisse d'une année de transition difficile, il n'en demeure pas moins que des citoyens de bonne foi ont suivi les directives des agents, entrepris des démarches et se sont engagés dans un processus afin d'accroître leurs chances de se trouver un emploi. Ils ne doivent pas faire les frais d'une réforme mal planifiée.

L'ajout récent de ressources financières par la ministre a permis de corriger non seulement les cas des citoyens qui ont fait appel à nos services mais également celui d'environ 6,800 bénéficiaires faisant face aux mêmes problèmes. Par ailleurs, l'ajout de ressources n'a pas réglé tous les problèmes. Pris dans l'engrenage des compressions budgétaires, plusieurs organismes communautaires, privés de subventions salariales, devront réduire ou suspendre leurs activités privant plusieurs citoyens de services, tels le maintien à domicile, etc. L'État devra trouver les fonds nécessaires pour assurer le maintien des services offerts aux plus démunis par ces organisations et éviter à l'avenir que leur financement soit si aléatoire. Monsieur Michel Noël de Tilly, Secrétaire général au ministère du Conseil exécutif, tenait les propos suivants à l'adresse des gestionnaires dans une publication de janvier 1999 :

> « Le développement et la consolidation du secteur de l'économie sociale sont très importants pour l'avenir du Québec. Cette nouvelle façon de faire de l'économie invite à des changements de culture et de pratiques dans les ministères et organismes gouvernementaux ».

Les méthodes utilisées par Emploi-Québec pour résoudre la crise financière ne reflètent en rien cette nouvelle approche et remettent en question l'engagement du gouvernement pris lors du Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996 visant à apporter un soutien durable aux organismes travaillant dans le secteur de l'économie québécoise.

Le Protecteur du citoyen entend produire un rapport spécial sur le cas d'Emploi-Québec.

Ministère de l'Environnement et de la Faune[10]

[10] Le ministère de l'Environnement et de la Faune a été remplacé par la Société Faune et Parcs du Québec (FAPAQ) et par le ministère de l'Environnement du Québec. La FAPAQ a été créée par l'Assemblée nationale le 18 juin 1999.

Falsification de documents

Un groupe de 25 trappeurs s'adresse au Protecteur du citoyen et lui fait part d'une illégalité commise par un employé du ministère de l'Environnement et de la Faune. La réclamation concerne le processus d'octroi des baux pour les terrains de piégeage sur les terres publiques et les trappeurs ont déjà tenté à deux reprises d'imposer le respect du règlement applicable auprès des autorités du Ministère. Sans résultat.

Il est à noter que le règlement prévoit qu'un piégeur peut céder ses droits à l'un de ses aides-piégeurs principaux, dans la mesure où ce dernier a dressé ses pièges sur le territoire désigné dans le bail au cours des trois années avant le transfert. Ce délai est réduit à un an, s'il y a décès du locataire.

Dans cette affaire, un fonctionnaire du Ministère a précédemment autorisé une entorse au règlement en plus de la production de faux documents permettant au fils d'un piégeur décédé de se voir accorder un terrain bien qu'il n'assistait plus son père depuis cinq ans. Or, en vertu du règlement, ce terrain aurait dû être accordé par voie de tirage au sort. C'est cette injustice, en plus du traitement accordé au groupe par l'administration, qui fait l'objet de la réclamation.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il importait de respecter le règlement et d'octroyer le terrain par tirage au sort. Peu après son intervention, le Ministère appliqua le règlement et informa les personnes concernées de la procédure révisée.

Chasse et gros gibier : les coupes budgétaires dictent des pratiques à abolir

Les faits ont d'abord été dénoncés par un citoyen et par les chroniqueurs de chasse et pêche, pour être ensuite confirmés par une enquête du Protecteur du citoyen menée en 1997 et 1998. À l'époque, une pratique du ministère de l'Environnement et de la Faune était mise en cause. Depuis une dizaine d'années, cette pratique avait établi un réseau de délégataires autorisés à procéder à l'enregistrement obligatoire des prises de gros gibiers, enregistrement prévu en vertu de la réglementation sur la chasse.

À l'origine, ces délégataires étaient rémunérés par le Ministère, mais les coupes budgétaires entraînèrent un tout autre fonctionnement : à compter de 1996, les personnes mandatées furent investies du pouvoir de percevoir des droits directement des chasseurs et ce, sans que cette façon de faire soit prévue dans la loi. L'irrégularité fut donc soulevée par le Protecteur du citoyen qui pressa le Ministère d'encadrer cette pratique par les dispositions légales requises, ce qui fut accepté par l'administration et régularisé par la suite en 1998.

Autre volet du même cas : le Protecteur du citoyen recommanda que le Ministère rembourse aux chasseurs visés les frais perçus illégalement depuis la saison 1996-1997. Après analyse, le

Ministère refusa d'obtempérer, invoquant le coût élevé de ce genre d'opération, soit près de 3 000 000 $, bien que les chasseurs n'avaient dû débourser individuellement que 5 $ lors de l'enregistrement. Le Ministère proposa plutôt d'exempter les chasseurs de ces frais pour la saison 1998-1999. En raison des délais, l'exemption fut cependant reportée à la saison 1999-2000.

Bien qu'il ait souhaité que la gratuité à l'enregistrement du gros gibier soit maintenue pour une période de deux ans, le Protecteur du citoyen, dans les circonstances et compte tenu des discussions ayant eu cours avec les fonctionnaires du ministère, se déclara satisfait de la mesure avancée par le Ministère. Celle-ci fut mise en vigueur le 26 août dernier.

Top secret : des renseignements sont dissimulés au Protecteur du citoyen

En rapport avec le cas que nous venons de décrire (Chasse et gros gibier...), une journaliste informe le Protecteur du citoyen qu'elle a en main une note de décembre 1997, signée par un haut fonctionnaire du ministère de l'Environnement et de la Faune, et dont l'objet a de quoi surprendre : on recommande à tous les chefs du Service de la conservation et de la faune de ne pas remettre au Protecteur du citoyen une note de la sous-ministre relative à l'absence de cadre législatif expliqué plus haut (rôle et pouvoirs des délégataires), ni même de lui en faire mention.

Dissimulation d'information : le Protecteur du citoyen estime que l'omission est grave. Pour faire la lumière sur les événements, il mandate un juge à la retraite, sans lien avec l'institution, afin de faire enquête et d'identifier les personnes responsables.

Les témoignages et les documents dont l'enquêteur prend connaissance lui permettent d'imputer à des fonctionnaires, dont certains assument des responsabilités de haut niveau, des manquements importants à leurs obligations, des irrégularités dans la procédure et des agissements contraires à la loi et aux pratiques administratives. L'enquêteur conclut que le fait de soustraire à l'attention du Protecteur du citoyen la note en question a eu pour effet de contrecarrer directement l'action de celui-ci dans l'exécution de son mandat. En outre, à l'opposé d'un geste isolé, il s'agit plutôt ici d'une attitude cautionnée par différentes personnes occupant des postes importants dans la hiérarchie du Ministère. Enfin, l'enquête confirme globalement des failles de nature administrative, en plus d'une mauvaise connaissance du rôle et des pouvoirs du Protecteur du citoyen.

Le rapport d'enquête est transmis au Protecteur du citoyen au début de l'année 1999, et ce dernier recommande que les personnes responsables fassent l'objet de sanctions. Il insiste également sur l'importance de former le personnel en vue d'une meilleure connaissance de l'institution du Protecteur du citoyen et de son droit d'accès à tout document utile à ses recherches.

Grâce à l'intervention et aux recommandations du Protecteur du citoyen dans cette affaire, les fonctionnaires fautifs ont été réprimandés et leurs supérieurs ont aussi été avisés. Par des notes individuelles, on leur a reproché leur conduite et on leur a rappelé leurs responsabilités et l'attitude de collaboration soutenue que tous doivent démontrer envers le Protecteur du citoyen et ses représentants. De plus, le Ministère a pris l'initiative d'organiser des ateliers de travail à l'intention de ses employés au sujet des pouvoirs du Protecteur du citoyen et des devoirs des fonctionnaires à son égard.

Les autorités supérieures du Ministère sont responsables des modes de gestion de leur administration devant l'Assemblée nationale. C'est pourquoi le Protecteur du citoyen porta la situation à la connaissance du président et de la vice-présidente de la Commission parlementaire de l'Administration. Le dossier fut référé formellement à la Commission pour y être étudié. Parallèlement, le Protecteur du citoyen entend demander une modification de sa propre loi afin de créer un recours pénal à l'égard des fonctionnaires qui, sciemment, lui cachent des renseignements.

Tirage au sort : on aménage le hasard

La gestion du processus de tirage au sort des terrains de piégeage incombe au ministère de l'Environnement et de la Faune. Le certificat de piégeur n'est pas obligatoire pour participer au concours, mais il devient exigible lors de la signature du bail d'un terrain de piégeage. Précisons également que la liste de priorité d'attribution des terrains est établie par la Société des établissements de plein air du Québec.

Pour l'année 1998, selon la façon de faire habituelle, la liste est donc constituée par la Société et les noms figurent par rang de priorité. Le tout a lieu du 1er au 18 juin et, à cette dernière date,

la liste est transférée au Ministère qui passe à l'étape suivante, c'est-à-dire à l'offre des terrains aux candidats, selon l'ordre de priorité, pour chacune des régions où il y a des terrains de piégeage disponibles. Dans le territoire dont il est question dans le présent cas, il y a quatre terrains à offrir.

Du 18 juin au 14 septembre, le Ministère réussit à attribuer deux terrains seulement et joint cinq candidats. À la fin de cette période, soit un mois avant l'ouverture de la saison de trappage, tous les terrains ne sont pas attribués et il n'y a plus de cours de piégeur depuis la fin du mois d'août.

Dans la présente affaire, une personne s'adresse au Protecteur du citoyen pour l'informer que le Ministère n'a pas considéré son nom sur la liste de priorité d'attribution des terrains et a pris contact avec le candidat suivant sans communiquer avec elle. Qu'en est-il au juste ?

L'enquête a révélé que, pour épargner du temps, le Ministère a vérifié si cette personne avait un certificat de piégeur, ou encore si elle était inscrite à un cours en vue d'en obtenir un. Les résultats étant négatifs, le Ministère n'a pas considéré sa candidature et est passé au nom suivant, omettant toutefois de communiquer avec la citoyenne et de lui expliquer pourquoi il procédait ainsi.

À la date où la personne aurait pu se voir offrir le terrain désiré, il lui était impossible de s'inscrire à un cours pour l'obtention d'un certificat de piégeur puisque aucune session n'avait lieu avant l'ouverture de la saison.

L'enquête fit ressortir également que la gestion de la distribution des terrains présentait de nombreuses lacunes auxquelles il devenait pressant d'apporter des correctifs. Le Ministère a reconnu les failles mises en évidence et il s'est engagé à revoir les fonctionnements. Aussi, en 1999, les gagnantes devaient accepter ou refuser le terrain qui leur était offert dans les 15 jours suivants, à défaut de quoi le Ministère l'offrait à la personne inscrite au rang suivant sur la liste de priorité. Le Ministère envisage d'apporter d'autres correctifs et d'améliorer davantage la procédure. À suivre.

Toutefois, le cas précis de la personne qui s'est adressée au Protecteur du citoyen ne s'est toujours pas réglé de façon satisfaisante. En effet, le Ministère s'est d'abord limité à lui offrir une compensation monétaire qui ne faisait pas le poids. Compte tenu de la mauvaise gestion de la distribution des terrains, la citoyenne a subi des inconvénients réels, soit l'impossibilité d'avoir accès de façon exclusive à un terrain de piégeage par bail annuel renouvelable pendant les neuf années ultérieures.

Cerf de Virginie : patience et projet pilote

Dans son rapport annuel 1997-1998, le Protecteur du citoyen faisait état de la résistance du ministère de l'Environnement et de la Faune à autoriser l'élevage du cerf de Virginie en vue de

la commercialisation de la venaison. Cette attitude de l'administration avait pour effet de créer des problèmes importants à plusieurs éleveurs de gros gibier, alors que ceux-ci bénéficiaient de subventions fédérales pour développer leur exploitation, avec l'assistance technique du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

À la suite des réclamations reçues, le Protecteur du citoyen est donc intervenu auprès des autorités visées afin qu'elles harmonisent leurs actions dans cette affaire. De longs délais ont mené à la mise en place d'un projet pilote, annoncé en 1996, et finalement autorisé par le ministre. Par la suite, les modifications réglementaires requises, attendues depuis longtemps par les éleveurs, ont été adoptées par le gouvernement et mises en vigueur en avril 1999.

Perdre ou détériorer son permis de chasse ou de pêche, c'est perdre son droit à l'activité

En se procurant un permis de chasse ou de pêche, les citoyens considèrent qu'ils ont payé pour un droit. La perte ou la détérioration d'un document ne les prive pas de ce droit mais leur fait perdre la preuve d'en avoir acquitté les frais. Or, comme le Ministère doit pouvoir vérifier rapidement la preuve de paiement, le citoyen sans permis, donc en infraction, doit s'en procurer un nouveau s'il veut continuer ses activités de chasse ou de pêche et ne pas commettre d'infractions, vu le délai important du Ministère pour retrouver la preuve de paiement.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que le système actuel était pour le moins archaïque. Il ne permettait pas au Ministère de vérifier rapidement la preuve de paiement d'un permis et n'offrait aucune possibilité d'émettre un duplicata. La seule qualité du système était de pouvoir offrir au citoyen des permis à bas prix et concurrentiels par rapport au reste du Canada.

Lors de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère était déjà à la recherche d'un système permettant une gestion plus efficace, capable d'émettre facilement des duplicatas tout en maintenant le coût des permis au plus bas niveau possible. Le Ministère avait donc un défi à relever.

Après plusieurs tentatives, le Ministère a trouvé un système pouvant répondre à toutes les exigences. Les points de services seront munis d'un équipement moderne, les duplicatas seront possibles pour un montant d'environ deux dollars et le coût du permis restera le même, en demeurant concurrentiel. Enfin, en plus d'être un meilleur outil pour la gestion de la faune et de répondre aux besoins des chasseurs et pêcheurs, le système permettra au Ministère de recevoir rapidement le produit de la vente des permis. Ce nouveau système sera vraisemblablement mis à l'essai pour l'émission des permis de pêche en avril 2000, sinon pour celle des permis de chasse au mois de septembre suivant. Il devrait être mis en place pour tout le Québec en 2001.

Ministère de la Famille et de l'Enfance

L'inadmissibilité des enfants des éducateurs des services de garde en milieu familial aux programmes de soutien financier du ministère de la Famille et de l'Enfance

Parmi les réclamations reçues durant l'exercice financier 1998-1999, plusieurs d'entre elles (environ 20 %) dénonçaient la teneur de l'article 39 de la *Loi sur les centres de la petite enfance et les autres services de garde à l'enfance*. Cette loi exclut les enfants des responsables des services de garde en milieu familial et ceux de leurs assistants de tout programme ministériel de soutien financier aux parents, lorsque leurs enfants utilisent les services de garde en milieu familial. En vertu de cet article, ces deux groupes de parents et d'éducateurs en milieu familial n'ont pas droit notamment à une place à contribution réduite ou « à 5 $ par jour ». Par contre, ils ont droit aux programmes de soutien financier lorsque leurs enfants sont en garderie, c'est-à-dire dans des locaux ou des maisons utilisés spécifiquement à cette fin (services en installation).

Les citoyens concernés ont invoqué le caractère injuste et discriminatoire d'une telle mesure. Ils se sont adressés à plusieurs interlocuteurs et organismes, dont la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, ainsi qu'au Protecteur du citoyen, afin d'obtenir des modifications substantielles à la loi.

Voici quelques exemples des réclamations individuelles reçues illustrant la diversité des problèmes soumis et que nous avons traitées dans le cadre d'un dossier à effet collectif :

Une citoyenne responsable d'un service de garde en milieu familial a une fille de trois ans. Elle l'a toujours gardée avec elle, mais désire maintenant lui faire connaître un autre milieu de garde pour favoriser son intégration avec des adultes et lui donner plus d'autonomie avant son entrée à l'école. Elle l'a donc inscrite dans un autre service de garde en milieu familial, en février 1998, pour 3 jours/semaine au tarif de 19,50 $. À cet endroit, l'éducatrice lui apprend qu'elle ne pourra pas garder l'enfant à ce tarif car celle-ci occuperait une place à contribution réduite prévue au permis. Comme l'enfant n'a pas droit à une telle place, la mère devra lui en trouver une dans un autre service. De plus, si elle trouve une place disponible, sa fille devra fréquenter le service de garde immédiatement alors qu'elle n'avait besoin d'une place qu'en septembre 1998, augmentant ainsi le coût de la garde. Bien qu'elle ait soulevé ce problème au ministère de la Famille et de l'Enfance, l'agent consulté ne peut que la référer à un service de garde en installation qui aurait peut-être des disponibilités. La mère s'adresse donc au Protecteur du citoyen, car elle trouve cette situation injuste et elle conteste cette contrainte et les frais supplémentaires qui lui sont imposés.

Autre cas, une responsable de service de garde en milieu familial déplore d'avoir à inclure, sans financement, son enfant dans son ratio d'enfants à garder, ce qui lui occasionne une perte financière significative. Sa fille fréquente un service de garde en installation le midi et deux heures après l'école. Cette responsable veut avoir le droit d'inscrire sa fille, admissible aux places à contribution réduite dans le réseau scolaire, dans sa propre garderie avec le maintien de la subvention. Elle dénonce cette situation qu'elle trouve injuste car elle permet à des parents ayant

des revenus élevés d'avoir droit aux « places à 5 $ », ce qu'on lui refuse vu son statut de responsable. Par comparaison, elle invoque le fait qu'un médecin qui soigne les membres de sa famille a le droit d'être payé pour ses services professionnels.

Également, une mère seule ayant deux enfants à sa charge, lesquels fréquentent un service de garde en milieu familial 5 jours/semaine, bénéficie d'une place à contribution réduite pour son enfant de quatre ans et reçoit une aide financière de 16 $/jour pour son plus jeune (programme d'exonération financière). La responsable du service de garde lui offre un poste d'assistante à plein temps, lui assurant ainsi une autonomie financière. Cependant, si elle accepte ce poste, l'exonération financière et la « place à 5 $ » lui seront retirées, car les personnes qui assistent les responsables, c'est-à-dire les employés de la personne qui a obtenu la reconnaissance du centre de la petite enfance, n'ont pas droit à une subvention lorsqu'elles gardent leurs propres enfants. Elle juge cette situation injuste et inacceptable. Les éducatrices dans un service de garde en installation ont le droit d'être subventionnées tout en gardant leur enfant dans leur groupe. De plus, leur statut d'employées-salariées est identique à celles-ci.

Lors du traitement des réclamations individuelles, le Protecteur du citoyen a constaté une unanimité à dénoncer l'article 39 de la loi à l'égard des services de garde en milieu familial mais aussi une divergence d'opinions des parents quant à l'opportunité d'accorder le droit d'être subventionné par le gouvernement pour garder ses enfants dans sa propre maison.

Après divers échanges avec les autorités du Ministère, nous avons convenu que la situation des personnes qui assistent les responsables était similaire à celle des éducatrices dans un service de garde en installation, et que ces deux groupes de parents devraient bénéficier des mêmes avantages. De plus, il était improbable que le législateur, par le libellé de cet article 39, ait voulu créer une telle distinction et entraîner de tels effets d'exclusion. Le Protecteur du citoyen a donc obtenu, pour la citoyenne qui voulait devenir assistante, le maintien de ses subventions de garde.

Le Protecteur du citoyen a fait valoir au Ministère qu'à partir du moment où l'enfant se fait garder à l'extérieur de sa résidence, il s'avère très difficile de soutenir l'existence de différences significatives entre les services de garde en installation et en milieu familial qui justifient des traitements et des bénéfices distincts. En effet, les obligations et la qualité des services de garde sont les mêmes dans ces deux groupes et le fait de garder son propre enfant n'est pas un critère discriminant retenu par le Ministère dans le cas des services de garde en installation. De plus, ceux-ci ne sont pas disponibles partout et en tout temps sur l'ensemble du territoire, particulièrement en milieu rural.

Le Protecteur du citoyen a aussi convenu avec le Ministère que le libellé de cet article 39 devrait être modifié afin d'accorder les mêmes droits aux responsables d'un service de garde en milieu familial, et ainsi régulariser la position prise dans le cas des assistants.

Le Parlement a adopté en juin 1999 la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, afin de permettre aux responsables et aux personnes qui les assistent d'obtenir l'appui financier du Ministère lorsque leurs enfants sont gardés à l'extérieur de leur résidence. Le ministère de la Famille et de l'Enfance a toutefois refusé de subventionner les parents qui gardent leurs enfants dans leur propre résidence, afin d'éviter de créer un précédent face aux parents qui restent à la maison et une confusion entre les rôles d'éducateurs professionnels et de parents.

Le Protecteur du citoyen a jugé raisonnable, dans le contexte actuel, la position du Ministère, vu les obligations légales des parents à l'égard de leurs enfants, les coûts éventuels importants pour l'État et le contexte social et économique de notre société.

Ministère des Finances

À condition sociale égale, traitement égal

Au printemps 1995, le Protecteur du citoyen a porté à l'attention du ministère des Finances une situation qui apparaissait inéquitable pour des citoyens appelés à contribuer au Fonds des services de santé. Les citoyens qui déclarent des revenus annuels (autres que des revenus d'emploi) pour un montant égal ou inférieur au maximum des prestations, qui leur auraient été payables en vertu de la *Loi sur la sécurité du revenu*, doivent payer une contribution au Fonds des services de santé. Celle-ci doit être égale à 1 % de la partie totale de ces revenus qui excède l'exemption de base de 5 000 $. Certains types de revenus sont toutefois exclus de la base de contribution. Ainsi, une personne qui n'a pour tout revenu annuel qu'une rente d'invalidité de 7 437 $ de la Régie des rentes et des prestations de sécurité du revenu de 660 $ devait verser au fonds, pour 1994, un montant de 24,37 $, soit 1 % de l'excédent de 5 000 $ sur le total de la rente d'invalidité. Or, cette personne aurait été exemptée de ce versement si son revenu annuel avait été essentiellement composé de prestations de la sécurité du revenu.

En 1996, le sous-ministre adjoint aux politiques fiscales et budgétaires reconnaissait l'importance du problème et la nécessité d'apporter une correction à cette situation. On avait informé le Protecteur du citoyen que des correctifs appropriés pourraient être annoncés à l'occasion du Discours sur le budget. D'une année à l'autre, les mêmes commentaires étaient faits. En 1998, comme la même réponse était donnée, le Protecteur du citoyen s'est adressé au ministre des Finances pour lui exposer la situation et pour l'inviter à examiner avec ses fonctionnaires les hypothèses de solution visant à éliminer, sans plus de délais, cette situation inéquitable pour un bon nombre de contribuables.

Au printemps 1999, le ministre des Finances avise le Protecteur du citoyen qu'une nouvelle mesure s'appliquera à compter de l'année d'imposition 2000. Le Discours sur le budget du 9 mars 1999 prévoit donc que le niveau de l'exemption, qui est actuellement à 5 000 $, sera haussé à 11 000 $. De ce fait, des modifications de concordance seront apportées à la table qui sert au calcul de la cotisation de 1 % au Fonds des services de santé. Plusieurs contribuables de condition financière modeste n'auront donc plus à payer cette cotisation. L'impact total de la hausse du seuil de cotisation au Fonds des services de santé atteint 44 millions de dollars.

Ministère de la Justice

Inaction du gouvernement : victime un jour, victime toujours

La *Loi sur l'aide et l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, adoptée le 10 décembre 1993 et sanctionnée trois jours plus tard, créait un nouveau régime d'indemnisation pour les victimes d'actes criminels. Or, cinq ans après son adoption, cette loi n'est toujours pas en vigueur.

C'est actuellement une loi totalement désuète, la *Loi sur les accidents du travail,* qui s'applique aux victimes d'actes criminels. Le Protecteur du citoyen considère que le gouvernement doit respecter son engagement à doter les victimes d'actes criminels d'un régime d'indemnisation qui non seulement réponde davantage à leurs besoins spécifiques mais puisse se comparer, au plan des indemnités et des services de réadaptation, aux autres régimes publics d'indemnisation.

Le 26 juin 1998, le Protecteur du citoyen s'adressait au ministre de la Justice et procureur général afin de connaître ses intentions à ce sujet. Le 25 septembre suivant, le ministre l'informait que la nouvelle loi ne serait pas mise en vigueur, compte tenu des coûts élevés que ce nouveau régime d'indemnisation entraînerait. Dans son rapport annuel 1997-1998, le Protecteur du citoyen a rappelé l'urgence de mettre en vigueur cette loi.

Vu le refus du gouvernement de mettre cette loi en œuvre, le Protecteur du citoyen entend suggérer au ministre, l'an prochain, quelques solutions pour améliorer le processus d'indemnisation actuel des victimes d'actes criminels.

Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration

Complications internationales, interpersonnelles et... un neveu

Inquiète de la santé de son frère, résident libanais, une citoyenne canadienne tente depuis des mois de lui obtenir une autorisation de séjour de la part du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Elle s'engage à payer les frais afférents à son séjour dans un hôpital québécois pour qu'il y subisse une opération chirurgicale à la paroi nasale. Son frère a déjà été opéré au Liban, mais l'intervention a échoué et n'a pas mis fin à ses graves problèmes respiratoires. Le *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers* exige qu'une personne dans cette situation transmette une lettre de son médecin attestant que l'opération requise n'est pas disponible dans le pays d'origine. Or, le frère est dans l'impossibilité de fournir ce document, son médecin ne reconnaissant pas l'échec de son intervention. La citoyenne a recours au Protecteur du citoyen.

L'enquête a révélé que le Ministère était en droit d'exiger cet écrit. Cependant, le Protecteur du citoyen a fait observer que le patient en attente de soins ne devait pas être pénalisé pour une question de conflit interpersonnel. Il a donc convaincu le Ministère d'accepter l'attestation d'un autre médecin spécialiste. Par ailleurs, il y avait allégation de collusion entre un neveu de la plaignante, un médecin en exercice au Québec et l'hôpital québécois où devait avoir lieu l'opération et qui avait fourni une lettre d'appui. Vérifications faites, le Protecteur du citoyen a écarté ces soupçons injustifiés et a démontré l'absence de liens entre les personnes visées et les pièces de correspondance.

Finalement, au nom de la solidarité professionnelle, aucun confrère du médecin libanais n'a accepté de fournir le document demandé et la preuve requise n'a donc pu être déposée au dossier. Le Ministère a autorisé néanmoins le séjour temporaire de la personne au Québec, dans la mesure où l'opération aurait lieu dans une clinique privée.

Le contrat de parrainage

Dans le 28e Rapport annuel 1997-1998, le Protecteur du citoyen avait souligné[11] que l'opération de recouvrement « Garants défaillants » dirigée par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration[12] comportait un certain nombre de dysfonctionnements. Le Protecteur du citoyen a émis 23 recommandations pour assainir la situation et corriger les erreurs du passé.

Il importe de souligner qu'un ressortissant étranger peut faire une demande en vue de s'établir au Québec de façon permanente à titre de membre d'une famille. On vérifie alors son lien de parenté avec un citoyen résidant au Québec à qui l'on demande de s'engager à couvrir, le cas échéant, les besoins essentiels de cette personne. C'est ce que l'on appelle le parrainage. De plus, le garant s'engage à rembourser au gouvernement les sommes versées au parrainé à titre

---

[11] L'engagement de parrainage, p.71, 28e Rapport annuel 1997-1998.

[12] Auparavant, ministère des Affaires internationales et des Communautés culturelles.

d'aide sociale. L'engagement est d'une durée de trois ans lorsqu'il s'agit d'un conjoint ou d'un fiancé, de dix ans dans le cas d'un enfant à charge, un père, une mère, etc.

Depuis 1995, l'État réclame aux personnes ayant signé un contrat de parrainage, les prestations de la sécurité du revenu versées aux parrainés, en conformité avec l'engagement souscrit.

Les ministères intéressés ont donné suite à plusieurs recommandations, notamment en révisant la méthode de calcul utilisée pour établir le montant des réclamations. Depuis octobre 1998, près de 3 000 dossiers ont été révisés et le total des notes de crédit émises aux citoyens se chiffre à près de 10 millions. Le Ministère continue de réévaluer ces dossiers et on estime que près de 3 000 citoyens pourront bénéficier d'ici peu d'une réduction des sommes que l'État leur réclamait.

Par ailleurs, un comité spécial a été créé pour étudier certains cas impliquant de la violence conjugale entre garant et parrainé. Ce comité fera des recommandations permettant d'annuler des réclamations dans plusieurs dossiers. On estime ce nombre à 250.

D'autres recommandations ont été suivies par le Ministère pour éviter la répétition des injustices. Des mesures ont été prises pour s'assurer que les citoyens qui signent un contrat de parrainage en comprennent les conséquences financières.

Par ailleurs, les garants seront aussi avisés immédiatement lorsqu'une personne parrainée dépose une demande de prestations de sécurité du revenu, ce qui leur permettra de reprendre en charge la personne parrainée et d'éviter de devoir rembourser à l'État des sommes importantes, comme c'était le cas auparavant.

Malgré ces améliorations, certains problèmes demeurent et d'autres recommandations continuent de faire l'objet de discussions avec les ministères intéressés. Elles portent notamment sur l'annulation ou la réduction des réclamations en cas d'incompréhension du contrat par le garant, le défaut d'une évaluation financière réaliste des capacités du garant à assumer ses obligations, et l'absence d'avis aux garants lorsque les parrainés présentent une demande d'aide sociale.

Générosité à haut risque !

L'affaire qui suit concerne deux ministères : le ministère de la Sécurité du revenu et le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration[13] (ainsi nommés à l'époque). Ceux-ci s'occupent des immigrants (engagement des garants, respect des ententes de parrainage, aide de dernier recours, remboursement à l'État des prestations éventuellement versées aux immigrants). La situation décrite ci-après fait donc intervenir l'un et l'autre dans leurs actions communes et,

[13] Depuis juin 1996, ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

pour ne pas alourdir le récit, des appellations générales sont parfois employées : l'administration, l'État, les pouvoirs publics.

Au cours des années 1989 et 1990, une citoyenne canadienne parraine des membres de sa famille. Elle s'engage à prendre soin de ces gens qui immigrent au Canada : elle leur garantit le gîte et le couvert et elle devra rembourser à l'État toute somme qui pourrait leur être versée à titre d'allocation de subsistance. L'engagement s'étend sur une période de dix ans.

Entre autres démarches, la garante loue un vaste appartement pour y loger le groupe des nouveaux arrivants. Ceux-ci y demeurent quelques années, le temps pour chacun de s'intégrer au nouveau contexte et d'acquérir l'autonomie nécessaire. Toutefois, une des sœurs de la garante quitte le domicile un an après son arrivée au Québec, disparaît et refuse tout contact avec celle qui la parraine. Ayant réussi à retracer la parrainée, la garante loue pour elle un appartement, qu'elle refuse d'habiter. On perd de nouveau sa trace.

En 1992, la citoyenne garante expose la situation au ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, expliquant que sa sœur refuse tout soutien, sauf l'argent liquide. À la même époque, la garante loue pour sa sœur un nouvel appartement et veille à y disposer de l'ameublement et même de la nourriture. Peine perdue. L'occupante attendue n'y met pas les pieds. De 1993 à 1997, on demeure sans nouvelles de sa part.

Entre-temps, l'imprévisible sœur s'est mariée et reçoit des prestations de sécurité du revenu selon les taux accordés à un couple. Cependant, l'union bat de l'aile, la cohabitation est irrégulière et la prestataire fait l'objet d'une dénonciation pour fraude et déclarations mensongères quant à son lieu de résidence. La garante n'est pas avisée de cette dénonciation.

Après cinq ans de silence, soit en 1997, le ministère du Revenu saisit le remboursement d'impôts de la garante sous prétexte que celle-ci doit plus de 12 000 $ à l'État en remboursement des prestations de dernier recours accordées à sa sœur.

Afin d'éviter d'autres réclamations de cette nature et pour répondre aux exigences qui continuent de lui être imposées en tant que garante, elle loue un troisième appartement pour sa sœur, prévoyant également les ressources suffisantes pour sa nourriture, son transport et ses autres dépenses personnelles. Ces nouvelles tentatives ne donnent toujours pas les résultats escomptés, car la sœur n'habite pas l'endroit et n'y laisse que quelques objets comme traces d'un bref passage.

Durant les neuf mois qui suivent, la garante tente de convaincre l'administration qu'elle ne peut plus contrôler les agissements de sa sœur. Peu sensible à toutes ces difficultés, l'État l'oblige à maintenir son engagement (gîte et couvert), à défaut de quoi on la menace de verser des prestations de sécurité du revenu à la sœur parrainée et de les lui réclamer, à elle la garante, par la suite.

En 1998, la garante reçoit une lettre des services responsables précisant qu'elle semble satisfaire à ses obligations et que, compte tenu de l'attitude de sa sœur, elle peut mettre fin à la location de l'appartement, ce qu'elle fait aussitôt. À l'encontre de cette décision, et malgré une série de preuves au dossier, le Bureau des garants défaillants du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration refuse de reconnaître qu'elle s'est acquittée de ses devoirs. Ainsi, à chaque nouvelle demande de prestations de sécurité du revenu venant de sa sœur parrainée, celle-ci continuant de prétendre qu'elle n'a ni toit ni ressources, la garante doit se justifier, fournir des attestations, payer la location d'un nouveau logement et les autres frais de subsistance. Jugeant la situation sans issue, elle s'adresse au Protecteur du citoyen.

Au cours de son enquête, ce dernier demande à plusieurs reprises au Bureau des garants défaillants de procéder aux recherches qui s'imposent en envoyant un enquêteur sur les lieux. Les employés à qui il s'adresse refusent d'intervenir, ne voyant dans ce cas qu'un « problème de famille ». Or, un an plus tard, alors que différentes preuves consignées au dossier viennent bel et bien confirmer que la sœur parrainée n'habite pas le logement prévu pour elle, le Bureau continue de ne pas accorder foi à la version de la garante.

Par la suite, le Protecteur du citoyen propose, entre autres solutions, une période d'essai d'un mois, durant laquelle la garante louera un autre appartement (le cinquième !) pour sa sœur qui, pour sa part, touchera des prestations de sécurité du revenu non remboursables par la garante.

Dans l'intervalle, les problèmes de comportement de la sœur parrainée prennent de l'ampleur : elle harcèle sa famille, constitue un danger pour ses propres enfants, talonne les agents sociaux en dramatisant sa situation. Résultat : les personnes-ressources en question harcèlent à leur tour la garante, car elles ignorent tout des circonstances passées… La situation devient insoutenable pour la garante qui, à son insu et près de dix ans auparavant, a décidément fait preuve d'une générosité à haut risque !

Enfin, après un an de tergiversations et d'opposition des pouvoirs publics aux solutions proposées par le Protecteur du citoyen, l'administration accepte de ne pas réclamer le remboursement des prestations de sécurité du revenu qui pourront être versées dans l'avenir. Par contre, elle maintient la dette de 12 000 $, bien qu'à l'évidence les problèmes découlent de l'état mental de la sœur parrainée, celle-ci étant d'ailleurs actuellement détenue en vertu d'une ordonnance judiciaire pour traitement psychiatrique. C'est à suivre.

Ministère des Ressources naturelles

Coupe forestière et opposition des résidents : le Ministère ne facilite pas les rapprochements

Regroupés en association, les riverains de deux lacs s'opposent à des opérations de coupe forestière, de même qu'aux méthodes de coupe employées, en vertu d'un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier approuvé par le ministère des Ressources naturelles.

Depuis le début de l'année 1998, les membres de cette association tentent, par des contacts répétés avec les gestionnaires du Ministère et les compagnies forestières, d'en arriver à des solutions satisfaisantes pour tous les intéressés. Peine perdue, ils se butent à des refus et flairent la connivence entre les fonctionnaires et les entrepreneurs. Ils en viennent donc à demander au ministre, tel que prévu dans la *Loi sur les forêts*, de nommer un conciliateur pour sortir les parties de l'impasse. Autre refus du Ministère. Plus tard, au cours de la même année, ces gens s'adressent au Protecteur du citoyen en dénonçant l'attitude et les décisions de l'administration.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que les données transmises aux autorités supérieures du Ministère par les directions locale et régionale visées n'étaient que partiellement exactes ou incomplètes, quand elles n'étaient pas totalement fausses. Une intervention du Protecteur du citoyen a donc eu lieu à ce sujet auprès des autorités ministérielles et a conduit à la nomination du conciliateur attendu pour favoriser les rapprochements. Au terme des rencontres en 1999, le rapport du conciliateur a été soumis au Ministère et approuvé. En substance, le rapport retenait la majorité des points soulevés par l'association et proposait la mise sur pied d'un comité de suivi regroupant les entreprises forestières et l'association des riverains ; le tout dans le but de favoriser des échanges efficaces tout au long des opérations de coupe poursuivies dans ce secteur.

Ministère du Revenu

Où est l'intérêt du citoyen ?

Un contribuable reçoit du ministère du Revenu un avis de cotisation lui attribuant un remboursement d'impôt d'environ 600 $ pour l'année 1997. Toutefois, la somme est retenue par les services de perception des pensions alimentaires qui relèvent du même ministère. C'est là une pratique courante lorsque des montants de pension alimentaire sont dus. Toutefois, dans ce cas-ci, ce contribuable a droit à un solde de plus de 550 $, et ce n'est que cinq mois plus tard qu'il reçoit son chèque, sans intérêt pour le retard. Le citoyen présente une réclamation au Protecteur du citoyen du fait que le Ministère refuse de lui verser les intérêts qui devraient compenser le délai écoulé entre l'avis de cotisation et l'émission du chèque.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen constate que le ministère du Revenu n'accorde jamais d'intérêts sur les remboursements d'impôt lorsque les délais de versement sont dus à une retenue de la Direction de la perception des pensions alimentaires. Selon le Protecteur du citoyen, cette façon de faire est déraisonnable, d'autant plus que les services de perception font partie intégrante du ministère du Revenu. Il intervient en ce sens auprès du Ministère et, une semaine plus tard, l'administration lui apprend qu'on lui donne raison : dorénavant, des intérêts seront versés pour les cas similaires. Quant au citoyen, il a pu recevoir les intérêts auxquels il avait droit.

Cautionnement abusif et transfert de comptes discutable

Un contribuable a une dette fiscale depuis douze ans. Initialement de 700 $, elle s'élève à 3 000 $ en 1998, compte tenu des intérêts accumulés. Or, au cours des dernières années, le ministère du Revenu n'a fait aucune démarche pour récupérer cette créance.

En 1998, le même contribuable forme une société avec une autre personne et des numéros d'enregistrement de taxe sont alors demandés au Ministère. L'agent de perception du ministère du Revenu exige de la nouvelle société un cautionnement de 1 200 $ pour accorder l'enregistrement, tout en ne reconnaissant pas le lien pouvant être fait entre la société et la dette du contribuable. Ce dernier accepte de payer le cautionnement par chèque. Or, l'encaissement du chèque n'a pas lieu immédiatement. Il en résulte qu'au moment où l'argent devait être retiré, les provisions sont insuffisantes. Le citoyen en est informé et émet un nouveau chèque pourvu des fonds nécessaires. Dans l'intervalle, le Ministère a toutefois procédé à la saisie des revenus du contribuable dans la société et l'agent de recouvrement fiscal a proposé, préalablement à une mainlevée de saisie, d'appliquer le cautionnement de 1 200 $ sur la dette personnelle du citoyen. Ce dernier, s'interrogeant sur cette façon de faire, a recours au Protecteur du citoyen.

Après l'analyse de la situation et de la législation applicable, le Protecteur du citoyen constate que le Ministère pouvait raisonnablement craindre de ne pas être payé. Cependant, le cautionnement exigé n'avait aucune assise légale. En effet, il convenait ici de départager dette personnelle des impôt et finances de la société.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le montant du cautionnement a été remis au contribuable. Ultérieurement, il pourra l'appliquer à sa dette personnelle, mais il lui reviendra de prendre cette décision.

L'administration doit éviter de fixer des exigences impossibles

En 1998, une contribuable est avisée par écrit par le ministère du Revenu (projet de cotisation) qu'elle doit rembourser plus de 530 $ pour les années fiscales 1995, 1996 et 1997, relativement à des montants pour personne vivant seule ou uniquement avec un ou des enfants à charge.

La réclamation nécessite des éclaircissements et la personne prend contact avec le Ministère pour finalement apprendre que, durant les années visées, elle a demandé et obtenu le crédit d'impôt pour personne vivant seule et puisque sa fille utilise son adresse, le Ministère en a déduit récemment qu'elles vivaient ensemble et que, de ce fait, la mère n'aurait pas dû bénéficier des crédits accordés.

La contribuable explique alors au responsable de son cas que sa fille n'a pas habité chez elle durant ces années et qu'elle a utilisé son adresse uniquement pour récupérer son chèque de remboursement d'impôt. L'administration exige alors que sa fille fournisse certaines pièces justificatives, par exemple un bail ou une facture de téléphone ou d'électricité. Cependant, pour compliquer les choses, cette jeune fille n'a pas de domicile fixe et n'est donc pas en mesure de produire les documents demandés. La discussion s'arrête là et le Ministère avise la contribuable que l'avis de cotisation exigeant le remboursement suivra son cours et lui parviendra dans les prochains jours. Cette personne s'adresse au Protecteur du citoyen.

La discussion avec le Ministère a conduit ce dernier à accepter d'autres pièces justificatives pouvant apporter les preuves requises. Une lettre d'employeur fut produite pour confirmer que le lieu de travail de la fille était situé à plus de 200 kilomètres du domicile de la mère. Des preuves de résidence fournies par des maisons d'hébergement ont également permis d'établir où elle avait habité au cours des dernières années.

L'histoire d'un père qui ne veut pas des revenus de sa fille

Un homme présente une réclamation au Protecteur du citoyen et les problèmes qu'il lui confie proviennent d'un fait tout simple de nature toutefois à lui compliquer les choses : sa fille porte le même prénom que lui. Bien qu'elle demeure à l'extérieur du Québec depuis quelques années, elle a indiqué l'adresse postale de son père à l'institution financière où elle a conservé un compte pour les besoins de correspondance. Sur le relevé d'intérêts qui est produit annuellement, le nom et le numéro d'assurance sociale de sa fille sont clairement indiqués, et ce document est joint à la déclaration de revenus de la jeune contribuable. Or, pour une autre année consécutive, le père doit s'adresser au Protecteur du citoyen parce que le ministère du Revenu a ajouté les revenus d'intérêts de sa fille à sa propre déclaration fiscale.

Lors de cette seconde intervention du Protecteur du citoyen, il a été convenu que le Ministère inscrirait un code spécial au dossier du contribuable pour éviter la répétition de l'erreur.

Complexité de la fiscalité et confusion entre un bureau à domicile et un gîte touristique

Des citoyens utilisent une partie de leur domicile pour l'exploitation d'un gîte touristique. Dans leur déclaration fiscale, ils réclament des pertes d'entreprise (des gains moindres que les dépenses) pour les années 1993, 1994 et 1995. Dans les avis de nouvelle cotisation que leur adresse le ministère du Revenu, certaines des dépenses qu'ils ont réclamées ont été reportées et les pertes ont été révisées à la baisse. À l'appui de sa décision, le Ministère précise que les dépenses afférentes au domicile sont limitées aux revenus tirés de l'entreprise pour laquelle elles sont réclamées. Ces dépenses ne peuvent donc occasionner ou accentuer une perte d'entreprise. Cependant, l'excédent pour une année peut être reporté aux années futures contre un revenu d'entreprise. Insatisfait de cette position, le couple s'adresse au Protecteur du citoyen.

Ces gens font d'abord savoir au Protecteur du citoyen qu'ils ont produit leurs déclarations de 1993, 1994 et 1995 dans les délais prescrits. Ils ont alors évalué l'impôt à payer selon les renseignements reçus de différentes sources au Ministère. En effet, avant l'achat du bâtiment à convertir en gîte, ils se sont informés du traitement qui serait accordé, le cas échéant, aux pertes subies. On leur a alors assuré qu'elles étaient déductibles, mais que l'entreprise devait cependant avoir une expectative raisonnable de profit. Les employés consultés n'ont jamais laissé entrevoir que les dépenses ne pouvaient servir à occasionner ou à accentuer une perte mais qu'elles pouvaient cependant être reportées à une autre année. De plus, après avoir reçu les avis de nouvelle cotisation, les contribuables ont à nouveau questionné les employés du ministère du Revenu et ont reçu des réponses analogues.

Au cours de ses démarches, le Protecteur du citoyen a recueilli auprès d'employés du Ministère les mêmes renseignements que ceux qu'avaient obtenus le couple. Le Protecteur du citoyen a alors attiré l'attention du Ministère sur le fait que les dispositions applicables à un tel cas sont regroupées dans une section de la loi intitulée « Bureau à domicile ». En fait, le titre de cette loi reflète mal le contenu du texte, ce qui n'a certes pas incité le couple de contribuables à s'y référer pour y chercher l'information nécessaire. Le Protecteur du citoyen a donc rappelé au Ministère qu'il était de son devoir d'être transparent et responsable de ses actes.

Le Protecteur du citoyen a demandé :

- qu'une modification soit apportée à la loi pour préciser, si telle est l'intention du législateur, l'application aux gîtes touristiques des dispositions pertinentes ;
- que le Ministère revoit sa position dans le dossier, compte tenu des lacunes dans l'information donnée par ses employés aux propriétaires du gîte ;

- que les avis de nouvelle cotisation soient annulés ;
- que les employés du Ministère soient informés du contenu de la loi applicable aux gîtes touristiques.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, ces contribuables ont vu leur dossier réglé hors cour et à leur avantage. Par ailleurs, le passage de la *Loi sur les impôts* qui requiert plus de clarté est actuellement à l'étude et les mêmes observations s'appliquent au bulletin d'interprétation qui y est lié. Enfin, l'importance de donner une information rigoureusement exacte aux contribuables a été rappelée aux employés et aux hautes autorités visées.

Les aléas de l'informatique sont une piètre excuse

Une citoyenne est bénéficiaire du programme Allocation-logement (auparavant appelé « Logirente ») depuis quelques années. N'ayant pas reçu son versement pour le mois d'octobre, elle appelle au ministère du Revenu. Un agent lui répond que, en raison de problèmes du système informatique touchant les gens qui ont recours au dépôt direct, on éprouve certains retards de paiement. C'est la raison pour laquelle elle recevra les chèques d'octobre et de novembre avec le versement du 1er décembre. Ayant besoin de son argent pour payer son loyer (c'est d'ailleurs la raison d'être du programme), cette personne a recours au Protecteur du citoyen.

Lors de son enquête auprès du ministère du Revenu, le Protecteur du citoyen constate qu'environ 1 500 participants au programme sont touchés par les retards dus à l'informatique. Comme il est urgent que ces personnes à faible revenu obtiennent leur allocation, le Protecteur du citoyen recommande au Ministère d'effectuer les versements prévus dans les meilleurs délais.

Le Ministère a finalement effectué les versements du mois d'octobre dès le mois suivant, ce qui a permis d'éviter à bon nombre de personnes de payer leur loyer en retard.

Dans un tel contexte, il est inacceptable que le Ministère se retranche derrière les caprices imprévisibles de l'informatique pour justifier le retard à verser l'allocation. Il doit plutôt avoir à l'esprit les conséquences lorsque des sommes tardent à parvenir à une population défavorisée.

Comment quelqu'un peut-il prouver qu'il vit seul ?

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a reçu plusieurs réclamations de citoyens et citoyennes qui ont reçu un projet de cotisation du ministère du Revenu refusant le crédit d'impôt non remboursable pour personne vivant seule ou uniquement avec un ou des enfants à charge. Au terme d'une étude, le Protecteur du citoyen a constaté plusieurs lacunes dans le programme de vérification :

1) Les projets de cotisation n'étaient pas suffisamment étayés. En effet, afin de pouvoir présenter les explications et les preuves pertinentes, le contribuable devrait pouvoir obtenir plus d'information sur les faits à l'appui du projet de cotisation.

2) Des projets de cotisation étaient expédiés avant que le Ministère ait analysé les pièces que les contribuables avaient déjà fournies à l'appui de leurs déclarations. En effet, le Ministère requérait plutôt des contribuables qu'ils fassent leurs preuves à nouveau alors que, bien souvent, les renseignements nécessaires étaient déjà présents dans leur dossier fiscal (ex.: relevé d'emploi à la bonne adresse). Le Ministère ne devrait exiger d'autres documents que si ceux qui se trouvent déjà aux dossiers s'avèrent insuffisants. La commodité administrative ne doit pas l'emporter sur le respect des contribuables et sur la présomption de bonne foi.

3) Le Ministère devrait également, dès le départ, aviser les contribuables des pièces qu'il juge admissibles. Il doit être transparent et responsable de ses actes, vu le délai de trois ans accordé par la loi pour vérifier les déclarations des contribuables. Le Ministère devrait préciser, dans le guide qui accompagne la déclaration de revenus, qu'il peut, lors de vérifications, exiger toute autre pièce jugée nécessaire en plus du Relevé 4 déjà produit avec la déclaration, si ce dernier s'avérait à lui seul insuffisant pour démontrer le droit au crédit d'impôt. Ces précisions par le Ministère éviteraient que des contribuables se départissent, avant l'expiration de ce délai, de pièces qui pourraient leur sembler périmées mais qui sont susceptibles, si besoin est, d'appuyer leurs réclamations. En raison du libellé du guide, le simple contribuable peut conclure que les pièces justificatives qu'il se doit de conserver sont celles qui sont identifiées lorsqu'il se réfère à la ligne 362 de la déclaration de revenus qui concerne précisément le montant pour personne vivant seule ou uniquement avec un ou des enfants à charge.

4) Les projets de cotisation commandent une réponse des contribuables visés, dans un délai de 21 jours. Or, ces projets parviennent souvent aux contribuables alors qu'une partie du délai est déjà écoulée. Le Protecteur du citoyen juge nécessaire que le Ministère étende son délai, pour la bonne raison qu'il est de plus en plus ardu d'obtenir une prolongation de délai auprès du Ministère, puisque les lignes téléphoniques sont souvent engorgées et le personnel disponible pour répondre aux appels des contribuables insuffisant (p. ex.: des projets de cotisation sont adressés aux contribuables juste avant la période des Fêtes alors qu'on les invite à communiquer avec le Ministère à un moment où la plupart du personnel, habilité à leur répondre, est en congé).

5) Certaines composantes des adresses ne sont pas prises en compte lors de la comparaison des adresses des contribuables. Après plusieurs démarches auprès du ministère du Revenu, ce dernier a apporté les correctifs souhaités par le Protecteur du citoyen. D'abord, il y a eu une modification au guide de la déclaration de revenus de 1998 où l'on avise les contribuables de conserver tout document pouvant justifier la demande, tout en précisant que des pièces justificatives comme le bail, le contrat d'assurance habitation, les factures de téléphone et

d'électricité, peuvent leur être demandées ultérieurement (page 33 du guide). La procédure de traitement a également été modifiée : aucun projet de cotisation n'est expédié sans qu'on ait vérifié, au préalable, l'information contenue dans les dossiers physiques des contribuables concernés. Par ailleurs, une modification est apportée aux directives de travail autorisant la divulgation du nom de la personne présumée habiter à la même adresse que le contribuable à qui est adressé le projet de cotisation. Toutefois, cette information n'est donnée que sur demande du contribuable et le nom est le seul élément d'identification qui est fourni.

Pensions alimentaires

Le nombre de demandes d'intervention reçues au cours de l'exercice 1998-1999 a légèrement augmenté par rapport à l'exercice précédent (+6,3 %) et s'élevait à 962 à la fin du mois de mars 1999. De ce nombre, 671 demandes ont fait l'objet d'une enquête approfondie pour un total de 375 réclamations fondées (taux de lésion de 39,3 %).

Ces réclamations ont porté sur l'ensemble du fonctionnement du régime : les délais, le manque de transparence du Ministère, les problèmes de gestion, le peu d'harmonisation avec le ministère de la Solidarité sociale et enfin, la lourdeur du système, notamment en ce qui concerne les démarches de recouvrement lorsqu'un débiteur travaille au noir ou transfère ses biens.

Les délais

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, les délais ont constitué la principale source d'insatisfaction à l'égard du nouveau régime. On les retrouve à toutes les étapes du traitement d'un dossier : assignation à un agent, traitement initial, suivi (lorsqu'il y a des modifications au jugement), transfert à la direction du recouvrement (lorsque les premières démarches pour percevoir la pension n'ont pas porté fruit), assignation à un agent de recouvrement, traitement, transfert à un autre agent pour enquête. On les retrouve également dans tous les types de dossiers : nouvelles ordonnances, dossiers créés à la suite d'une déclaration pour défaut de paiement, dossiers transmis par le ministère de la Justice.

■ Délais d'assignation

En septembre 1997, les délais d'assignation d'un dossier à un agent pour traitement variaient de 4 à 8 mois selon le bureau responsable (Québec ou Montréal) et le type de dossier. Face à ce problème, le Protecteur du citoyen a dû faire preuve d'initiative. Des listes de dossiers qui nécessitaient d'être assignés de toute urgence à un responsable étaient transmises régulièrement au Ministère, par télécopieur. Le Ministère répondait aux demandes ainsi acheminées, mais le problème demeurait entier pour les citoyens qui ne s'adressaient pas au Protecteur du citoyen.

Les récentes données du Ministère (mars 1999) concernant les délais d'assignation sont plus encourageantes :

- deux mois pour les nouvelles ordonnances ;
- cinq mois pour les dossiers créés à la suite d'une déclaration pour défaut de paiement ;
- quant aux dossiers transmis par le ministère de la Justice, il en restait 3 000 à traiter.

L'objectif du Ministère est d'atteindre des délais d'assignation d'un mois pour les nouvelles ordonnances et de deux mois pour les autres d'ici juin 1999.

■ Les autres délais

Lorsqu'un citoyen dénonce le délai de traitement de son dossier, il dénonce du même coup plusieurs difficultés sous-jacentes. Véritable boîte de Pandore, la problématique des délais constitue une catégorie hybride : cause d'insatisfaction à l'égard du nouveau régime, elle n'en demeure pas moins la conséquence d'un malaise plus profond, qui découle essentiellement d'un manque de personnel et d'un système informatique inadéquat et mal programmé.

Dans son rapport spécial du mois de juin 1998, le Protecteur du citoyen a recommandé que le Ministère prenne les mesures nécessaires afin de redresser la situation risquant de s'aggraver dans l'éventualité où les ressources humaines et matérielles ne suffisaient pas à répondre à la demande.

En octobre 1998, sa recommandation a donné des résultats concrets : le Conseil du trésor accordait 2,5 millions supplémentaires au ministre du Revenu pour la gestion du régime de perception. Ces ressources ont permis l'embauche de 186 employés et la poursuite des travaux visant à perfectionner le système informatique.

Le manque de transparence du Ministère

Malgré les recommandations répétées du Protecteur du citoyen, le Ministère a persisté pendant plus de deux ans à tenir secrets les renseignements concernant directement les parties. Compte tenu des délais dans le traitement des dossiers, cette attitude a contribué à augmenter l'anxiété vécue principalement par le créancier dans l'attente du versement de sa pension. Créé dès 1996, ce dossier systémique a finalement porté fruit en septembre 1998. Le Ministère émettait une directive enjoignant tous ses employés de renseigner adéquatement les parties, sans toutefois contrevenir aux règles de confidentialité.

Les problèmes de gestion

Au cours de l'exercice 1998-1999, le Protecteur du citoyen s'est penché sur deux sérieux problèmes de gestion causés principalement par la mauvaise programmation du système informatique.

1. Avances

En vertu de l'article 36 de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, le ministre peut verser au nom du débiteur des sommes à titre de pension alimentaire pendant un maximum de trois mois et jusqu'à concurrence de 1 000 $. Il s'agit des avances.

En théorie, le bien-fondé de cette disposition est indéniable. En effet, le créancier n'a pas à être pénalisé des délais administratifs inhérents à la procédure de perception par retenue à la source (avis à l'employeur, remise des sommes prélevées, encaissement, etc.), d'où la possibilité d'obtenir des avances pendant cette période.

En pratique cependant, le fait d'octroyer des sommes « avancées », plutôt que de soulager le créancier aux prises avec un budget serré a davantage contribué à son endettement.

Voici en quelles circonstances, en principe, les avances sont recouvrables du débiteur puisqu'elles sont versées en son nom. Il existe cependant une exception à cette règle. Ainsi, lorsqu'un jugement annule rétroactivement la pension et que des avances ont été versées pendant cette période, le Ministère réclamera le montant des avances au créancier : l'article 33 *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*.

> « **33.** Le créancier alimentaire qui reçoit du Ministère un montant auquel il n'a pas droit, doit le lui rembourser. »

C'est là que le bât blesse : personne ne connaît l'existence de ces avances. Ni le juge, ni les avocats, ni le débiteur, ni même le créancier qui a toujours reçu des chèques où il est inscrit : « Ce montant vous est versé à titre de pension alimentaire ». Du coup, il s'ensuit que la question de savoir qui, du débiteur ou du créancier, remboursera les avances n'est jamais soulevée devant le tribunal. Lorsque le nouveau jugement est transmis au ministère du Revenu, le créancier apprend avec consternation qu'il a une dette envers lui.

Le Protecteur du citoyen a donc recommandé au Ministère d'informer les parties au sujet de l'existence de ces avances ainsi que des conséquences d'une annulation rétroactive de la pension. Devant l'absence de réponse ou de mesures prises à cet égard, le Protecteur du citoyen a réitéré sa recommandation à maintes reprises pour finalement apprendre que la manière dont le système

informatique était programmé faisait en sorte qu'il était souvent impossible de déterminer avec exactitude le montant des avances accordées pour une période donnée !

2. Calcul des arrérages

Établir le montant des arrérages de pension alimentaire accumulés par un débiteur n'est pas toujours facile. Pour y parvenir, plusieurs opérations sont nécessaires :

- déterminer la date d'exigibilité de l'obligation alimentaire. En d'autres termes, fixer la date de départ du calcul. Dans le cas d'une requête en séparation ou d'une action en divorce, cette date correspond à la date du jugement. Par contre, s'il s'agit d'une requête pour mesures provisoires ou accessoires, c'est la date de la signification de la requête qui activera le compteur ;
- indexer le montant de la pension le 1er janvier de chaque année (ou à la date anniversaire du jugement dans certains cas) selon le taux en vigueur ;
- faire le prorata des jours s'il y a lieu ;
- calculer les sommes déjà perçues du débiteur :
  - pour les dossiers antérieurs au 16 mai 1996, inclure, s'il y a lieu, les montants saisis par le ministère de la Justice ;
  - ne pas oublier que les sommes perçues en vue de constituer graduellement une sûreté n'entrent pas dans le calcul des arrérages. Il est nécessaire de les départager ;
  - tenir compte des avances.
- calculer les sommes déjà versées au créancier :
  - si le créancier reçoit ou a déjà reçu des prestations d'aide sociale, ne pas oublier d'inclure les sommes versées au ministère de la Solidarité sociale, soit par le ministère de la Justice, soit par le ministère du Revenu, soit par le débiteur lui-même.
- Ne pas oublier que la plupart des débiteurs sont payés à la semaine ou tous les quinze jours.

Il y aura donc 52 ou 26 prélèvements par année, selon le cas. Par contre, les versements au créancier s'effectuent le 1er et le 16 de chaque mois, pour un total de 24 versements par année. Il en résulte que les sommes prélevées et les sommes versées ne concordent pas.

Il reste à savoir si le système est en mesure de tenir compte de toutes ces données. Quoiqu'il en soit, plusieurs citoyens contestent le calcul effectué par le Ministère.

Un calcul vécu

L'affaire qui suit illustre les méandres du calcul des arrérages de pension alimentaire.

La citoyenne communique avec le bureau du Protecteur du citoyen en janvier 1997, contestant le montant des arrérages établi par le Ministère à 33 $. Selon elle, les arrérages s'élèvent à 2000 $.

L'enquête révèle que les deux parties (ministère et créancière) sont dans l'erreur : le ministère, en raison d'une mauvaise interprétation du jugement[14], et la créancière, parce qu'elle a omis de comptabiliser certaines sommes reçues directement du débiteur.

Après avoir fait le calcul, le Protecteur du citoyen établit à 801 $ les arrérages, à la satisfaction des deux parties. Tout est bien qui finit bien.

Ce n'est pas si sûr... Une semaine plus tard, le débiteur rencontre de nouveau le Protecteur du citoyen, valise en main. Il réclame le remboursement d'un trop-perçu. Le Ministère refuse, alléguant qu'il doit 801 $ en arrérages ! Selon ses dires, il peut fournir toutes les preuves de paiement nécessaires, en pointant la valise du doigt.

Il s'agit de photocopies des chèques et de cumulatifs des sommes prélevées par l'employeur. Il n'en faut pas douter, il a raison : il a trop payé. Le trop-perçu s'élève à 327 $.

Après avoir obtenu les documents nécessaires, le calcul est refait. Le 4 juin, un nouveau jugement est rendu et la pension est modifiée à la baisse. Le Ministère met quelque temps à effectuer les ajustements. Il s'ensuit que le montant des arrérages diminue et le trop-perçu augmente. Les nouveaux calculs chiffrent les arrérages à 459 $ et le trop-perçu à 710 $.

Le Ministère ne retrouve pas ces montants d'argent. Étant donné que la citoyenne a déjà reçu des prestations d'aide sociale, le Protecteur du citoyen s'adresse au ministère de la Solidarité Sociale qui ne donne aucune suite à cet égard. En fait, le Ministère a fermé son dossier. Quant au ministère de la Justice, il a remis toutes les sommes saisies pendant sa gestion.

Le Protecteur du citoyen constate que la comptabilité du ministère du Revenu n'est pas tout à fait au point et recommande que les parties soient remboursées sans plus tarder ce que le Ministère a fait.

Problème informatique ? Erreur humaine ? Gestion douteuse, à coup sûr.

---

[14] Le jugement prévoyait la suspension de la pension pendant la période de chômage. Confondant « suspension » et « annulation », le Ministère n'avait pas comptabilisé les montants dus pendant cette période.

Le manque d'harmonisation MRQ – MSS

La gestion des dossiers subrogés est aléatoire et plusieurs créanciers qui, normalement, devraient toucher leur pension reçoivent toujours de l'aide sociale en ayant pour seul revenu une prestation d'aide de dernier recours.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que la difficulté provient du manque de coordination entre les échanges de renseignements des deux ministères. En novembre 1997, un protocole d'entente est intervenu, et un comité opérationnel a été créé. L'introduction d'échanges électroniques a cependant été reportée *sine die*.

Avec l'adoption de la mesure d'exemption de revenus de pension alimentaire[15] en juin 1998, la situation a pris un caractère d'urgence et le Protecteur du citoyen a de nouveau recommandé – dans un rapport spécial – que les ministères accélèrent la mise en œuvre du lien informatique.

La lourdeur du régime : les problèmes liés au travail au noir

Après plus de trois ans d'opération, le régime de recouvrement ne semble pas donner les résultats escomptés à l'égard des débiteurs de mauvaise foi qui pratiquent l'économie souterraine. Le Protecteur du citoyen est d'avis que les techniciens manquent de moyens à cet égard. En effet, même si le Centre de perception fiscale a des pouvoirs contraignants, il ne lui est pas toujours possible de les exécuter. Pour être efficace, le Ministère devrait, lorsque nécessaire, enquêter auprès de différents témoins, ce qui, bien sûr, nécessite du personnel itinérant. Or, malgré l'article 58 de

---

[15] Il faut souligner que, pour le ministère de la Solidarité sociale, la pension alimentaire est considérée comme un revenu qui doit être déduit du montant de la prestation établi selon le barème applicable à la famille.

La nouvelle mesure prévoit que toute famille formée d'au moins un enfant de moins de cinq ans a droit à une exclusion de revenus de pension jusqu'à concurrence de 100 $ (base mensuelle). Il s'ensuit que si la pension est inférieure à 100 $, elle sera exemptée en totalité.

Autrement dit, la famille – monoparentale dans la majorité des cas – recevra un chèque supplémentaire de 100 $ chaque mois, ce qui correspond à une augmentation de 16,7 p. 100 de son revenu (la prestation de base pour une famille monoparentale catégorie non-disponible étant de 603 $ par mois).

Pour que la nouvelle mesure se concrétise, il faut que la pension soit perçue (par le ministère du Revenu) et transmise (au ministère de la Solidarité sociale). Bref, pas d'encaissement, pas d'exemption.

En facilitant les échanges d'information, le lien électronique permettra de réduire les délais occasionnés par le transfert des sommes perçues qui sont actuellement de trente jours.

la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*[16], personne n'est habilité à enquêter. Rappelons que si le recouvrement des pensions a été confié au ministère du Revenu, c'est en raison des moyens dont il est censé disposer. En 1993, le Protecteur du citoyen avait proposé ce choix[17] :

« Par ailleurs, dans plusieurs États américains, c'est le ministère du Revenu qui s'occupe du recouvrement des pensions alimentaires, étant certes mieux placé que tout autre ministère et certainement mieux doté que quiconque pour connaître l'adresse et la solvabilité des contribuables. En effet, le ministère du Revenu dispose d'enquêteurs aguerris à débusquer les délinquants fiscaux [...] »

Effectivement, il existe au sein du ministère du Revenu une unité de vérification indépendante dans laquelle les enquêteurs sont investis des pouvoirs des commissaires d'enquête. Il est possible que le traitement d'un dossier en vérification ne doive pas nécessairement être assuré par le créancier ni ne doive se faire en fonction du montant des sommes recouvrables.

Dans son rapport spécial du mois de juin 1998, le Protecteur du citoyen a donc recommandé au Ministère d'accorder une priorité aux créances alimentaires lors du traitement en vérification. Les autorités ont donné leur accord mais le problème perdure car les dossiers « pension alimentaire » ne sont toujours pas transmis à la vérification.

Tout en étant conscient que la problématique du travail au noir ne se réglera pas du jour au lendemain, le Protecteur du citoyen est d'avis que le Ministère se doit de tout mettre en œuvre pour faire échec au débiteur de mauvaise foi. Il en va aussi de la santé des enfants.

---

[16] Art. 58. Le ministre ou toute personne qu'il désigne comme enquêteur peut faire enquête sur tout fait et tout renseignement relatifs au recouvrement d'un montant dû. À cette fin, le ministre et l'enquêteur sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête, sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

[17] PROTECTEUR DU CITOYEN. Les enfants et la pension alimentaire. Propositions de réforme. 1993.

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Le suicide chez les usagers des centres jeunesse : il est urgent d'agir

Les parents d'un adolescent, qui s'est suicidé à l'âge de 14 ans, ont présenté une réclamation auprès du Protecteur du citoyen. Ils avaient fait appel aux services d'un centre jeunesse pour venir en aide à leur fils. Cependant, bien qu'avertis de ses tendances suicidaires, les divers intervenants ne l'ont pas fait voir par un médecin pédopsychiatre (psychiatre pour enfants), estimant que l'intervention de personnes compétentes dans le domaine des troubles de comportement (psycho-éducateurs, psychologues) s'avérait suffisante.

Selon les parents, l'état de santé mentale de leur enfant aurait dû être évalué et le garçon aurait dû être traité ; ils estimaient que le manque de mesures appropriées avait été déterminant dans la suite des événements. En outre, les parents alléguaient que cette situation était loin d'être exceptionnelle et constituait plutôt la règle : les intervenants sociaux et les intervenants médicaux ne collaboraient pas entre eux dans le traitement des jeunes à risque suicidaire. Ce manque de concertation et de collaboration, illustré particulièrement par le refus ou la négligence de référer les jeunes suicidaires en consultation psychiatrique, pouvait avoir comme conséquence la perte, chaque année, de dizaines de vies humaines. Il était donc urgent d'agir, et ce, de façon globale.

Le Protecteur du citoyen a consulté l'Association des centres jeunesse du Québec ainsi que le Collège des médecins du Québec. Après plusieurs discussions et échanges de renseignements, il en est venu à la conclusion qu'il existait en effet un sérieux problème d'arrimage entre les divers organismes et les professionnels concernés, en ce qui a trait à la référence et à l'accès aux ressources spécialisées en psychiatrie à des fins de consultation, de diagnostic, d'évaluation et de traitement de problèmes de santé mentale, particulièrement pour les jeunes suicidaires des centres jeunesse.

Cette situation lui semblait mettre en péril le tout premier droit reconnu par la *Charte des droits et libertés de la personne*, soit le droit à la vie. En outre, à la suite de ces discussion, il avait de bonnes raisons de croire que des dispositions importantes de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* étaient, de façon systématique, battues en brèche, mettant ainsi en danger la santé et même la vie de nombreux jeunes. Il faut souligner en particulier l'article 101, qui fait obligation à un établissement « de dispenser lui-même les services de santé ou les services sociaux requis ou de les faire dispenser par un établissement, un organisme ou une personne avec lequel il a conclu une entente de services ».

Le Protecteur du citoyen a convaincu l'Association des centres jeunesse et le Collège des médecins de former un groupe de travail composé de représentants des trois organismes afin de suggérer des moyens de créer une réelle interface entre les réseaux médical et social. Plus précisément, ce groupe avait pour mandat, après avoir identifié la clientèle et cerné l'ampleur du problème, de proposer des moyens concrets d'arrimer les ressources des milieux médical et social. Il fallait aussi préciser leurs rôles respectifs et les liens que les intervenants devaient entretenir entre eux lors des interventions. Le tout avait pour but essentiel d'assurer aux jeunes

usagers des centres jeunesse l'accès à tous les soins et services requis par leur état, dans les plus brefs délais et dans un climat de concertation entre toutes les personnes concernées.

Le comité formé, de quatre médecins spécialistes et généralistes, de quatre experts des centres jeunesse et de quatre délégués du Protecteur du citoyen, a commencé ses travaux en janvier 1998 et a remis son rapport aux trois organismes en mars 1999.

Les travaux du comité ont montré que le suicide chez les jeunes Québécois constitue un grave problème de santé publique. À titre d'exemple, de 1961 à 1991, le taux de suicide chez les jeunes garçons âgés de 15 à 19 ans a augmenté de 1 635 %.

Le groupe de travail a également pris connaissance de plusieurs études permettant de conclure qu'environ 85 % des jeunes qui se suicident présentent des problèmes de santé mentale. En outre, il a été constaté que les jeunes qui reçoivent des services des centres jeunesse sont particulièrement vulnérables. Le nombre de tentatives de suicide chez ces derniers serait de 4 à 10 fois supérieur à celui qui existe dans la population des jeunes Québécois en général. Il est donc primordial que les services de consultation et de traitement psychiatriques soient accessibles dans les meilleurs délais aux jeunes présentant des tendances suicidaires.

Après s'être penché sur les causes du manque de collaboration entre les différents intervenants (préjugés à l'égard des troubles mentaux et de leur traitement, formation et approches professionnelles différentes et même parfois antagonistes, cloisons administratives, manque de temps et de ressources), le comité a formulé 24 recommandations s'adressant au gouvernement, aux établissements, aux corporations professionnelles intéressées, ainsi qu'aux institutions d'enseignement responsables de la formation des professionnels de la santé et des services sociaux.

Ces recommandations touchent des sujets aussi variés que la recherche dans le domaine du suicide, l'élaboration ainsi que la mise en place de protocoles de dépistage et d'intervention, la collaboration entre les établissements, la formation des intervenants ainsi que, bien sûr, l'accessibilité aux ressources nécessaires dans toutes les régions du Québec.

Les dirigeants des trois organismes ont entériné le rapport et l'ont rendu public le 15 avril 1999, lors d'une conférence de presse tenue conjointement avec monsieur Gilles Baril, ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse. Le Ministre a accueilli favorablement le rapport, affirmant sans équivoque son engagement et celui du gouvernement à tout mettre en œuvre pour réduire le suicide chez les jeunes.

Le 29 avril 1999, le Ministre annonçait son plan d'action et le déblocage, à cette fin, d'une somme de 27,5 M $ par an pour chacune des trois prochaines années ; des sommes d'abord destinées à réduire la pression sur les services directs dans certains centres jeunesse, d'autres réservées à la prévention du suicide, à la formation des intervenants des centres jeunesse et à la lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies.

Par ailleurs, des groupes de travail multipartites sont à mettre au point des programmes de formation sur les psychopathologies à l'intention des médecins et des intervenants sociaux, alors que d'autres travaillent à l'élaboration et à la conclusion de protocoles d'entente et d'intervention.

Le Protecteur du citoyen suit aussi avec beaucoup d'intérêt les actions entreprises dans d'autres milieux, notamment en milieu scolaire, un lieu particulièrement névralgique dans tout effort pour lutter contre le suicide chez les jeunes. À cet égard, soulignons la vaste campagne de prévention qui s'amorce dans les écoles secondaires du Québec au terme d'un projet pilote mené depuis novembre 1998 par la Fondation québécoise des maladies mentales. C'est ainsi qu'au cours des trois prochaines années, plus de 300 000 jeunes de 14 à 18 ans, ainsi que des proches, des parents, des professeurs et des intervenants, seront sensibilisés aux manifestations des maladies mentales et des tendances suicidaires.

Il importe aussi de reconnaître le travail de toutes les personnes qui œuvrent auprès des jeunes et qui, au fil des années, ont vu augmenter la détresse chez un nombre croissant d'entre eux en même temps que diminuaient les ressources. Nombre de ces personnes se sont investies de mille et une manières pour aider ces jeunes et continuent de le faire.

Il faut souhaiter que l'information abondante diffusée à l'occasion de la sortie de ce rapport et depuis, leur donne des énergies nouvelles pour continuer d'aider ces jeunes et pour revendiquer au nom de ceux qui en ont besoin, l'accès à des ressources et à des services adéquats, au bon moment, au bon endroit.

Un sommet sur la jeunesse doit se tenir en février 2000. Puisse-t-il contribuer à sensibiliser davantage l'ensemble de la population à la détresse de certains jeunes, afin que chacun comprenne qu'une jeunesse qui peut rêver d'avenir se sentira aussi capable de réaliser ses aspirations.

Une fermeture hâtive aux conséquences pénibles

Une femme âgée et handicapée est hébergée en centre hospitalier. Or, cet établissement est en voie de fermeture par décision du ministère de la Santé et des Services sociaux. La personne est donc transférée dans un autre centre alors que l'on y effectue des travaux de rénovation majeurs, dans le bruit constant et la poussière. Sa chambre est particulièrement mal située par rapport au lieu d'évacuation des déchets de construction.

Moins de deux mois après ce déménagement, la dame décède et le premier hôpital, où il aurait finalement mieux valu qu'elle termine sa vie, n'est toujours pas fermé. Après coup, son fils considère dommage que sa mère n'ait pu vivre ses derniers moments dans le calme d'un contexte qui lui était familier et en dehors de l'agitation d'un chantier.

C'est en substance ce récit et ce raisonnement que le fils fait valoir au Protecteur du citoyen lorsqu'il décide d'y avoir recours concernant une réclamation pour l'hébergement de sa mère durant la période où elle a dû changer d'établissement. Selon lui, sa mère n'a pas bénéficié du confort et de la qualité des soins que son état nécessitait et les conditions générales de cet hébergement étaient loin d'être normales et satisfaisantes.

L'enquête du Protecteur du citoyen a permis de constater l'exactitude des faits reprochés. Son intervention a amené le Ministère à annuler la réclamation.

Ministère de la Sécurité publique

Services correctionnels

Le 25 janvier 1999, le Protecteur du citoyen rendait public son Rapport spécial sur les services correctionnels du Québec. L'augmentation des réclamations, de l'ordre de 93 % en quatre ans (1994-1995 à 1997-1998), et les interventions systémiques sont à la base de la production du rapport.

Le Protecteur du citoyen constate que la situation est critique dans les centres de détention, où l'on note une augmentation importante du trafic des stupéfiants et de la criminalité liée à celui-ci, des violations des droits de la personne et des abus de pouvoir, une insuffisance de ressources, des problèmes d'hygiène et de salubrité ainsi que des menaces à la sécurité.

De plus, au cours des dernières années, le taux de réclamations fondées est plus élevé dans les grands établissements. En 1997-1998, il était de 34,8 % dans les établissements de plus de 300 places, de 25 % dans les centres intermédiaires (100 à 300 places) et de 23,6 % dans les petits centres (moins de 100 places). Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle survient à un moment où la rationalisation budgétaire du gouvernement a entraîné des coupures d'effectifs et de services aux plans de la garde, de l'encadrement et de la réinsertion sociale des personnes condamnées.

Si des mesures énergiques ne sont pas prises, le Protecteur du citoyen craint que la mission des Services correctionnels du Québec ainsi que le virage vers des mesures alternatives à l'incarcération soient mis en péril. Il a formulé 53 recommandations aux Services correctionnels et au gouvernement, dont les suivantes :

- renforcement de la politique de 1993 sur la tolérance zéro pour les substances illicites et renforcement des contrôles ;
- traitement adéquat de la toxicomanie ;
- application substantielle des recommandations du coroner Anne-Marie David sur les suicides (14 septembre 1997) ;
- respect de la limite légale de 72 heures dans les cas d'isolement préventif ;
- arrêt des mesures disciplinaires déguisées ;
- application raisonnable des programmes d'absence temporaire ;
- application du programme de réinsertion sociale par la reprise et l'augmentation des activités en matière de travail, de formation et de loisirs ;
- mise en œuvre d'une procédure de classement : application du principe de répartition des personnes incarcérées en unités de vie favorisant leur réinsertion sociale ;
- fermeture de l'établissement de Sorel ou mise en œuvre des transformations qui s'imposent ;
- abandon du confinement 23 heures sur 24 ;
- respect de la limite de deux détenus par cellule ;

- transferts de détenus d'un établissement à un autre limités au strict minimum ;
- conclusion d'ententes avec des centres ou maisons répondant aux normes de sécurité minimum ;
- évaluation adéquate des besoins des femmes incarcérées pour mieux adapter les méthodes d'intervention ;
- application des mesures de réclusion après un examen médical des détenus et avec surveillance régulière ;
- respect des ordonnances médicales ;
- recherche de solutions humaines pour les détenus éprouvant des problèmes de santé mentale et de déficience intellectuelle ;
- s'assurer que la désinstitutionnalisation ne s'opère que si des ressources compétentes et en nombre suffisant sont présentes dans la communauté ;
- arrêt des coupures budgétaires ;
- accroissement de l'effectif.

Le Protecteur du citoyen se doit, par ailleurs, de souligner la collaboration des autorités du ministère de la Sécurité publique dans les échanges qui sont intervenus dans les dernières semaines qui ont suivi le dépôt du Rapport spécial. La décision des autorités d'établir un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations du Protecteur du citoyen semble indiquer la volonté du Ministère de corriger les problèmes signalés dans le rapport. À cet effet, un comité responsable d'effectuer le bilan du système interne de traitement des réclamations des établissements de détention a été formé répondant à l'une des recommandations du Protecteur du citoyen.

Et au revoir !

La veille de sa libération, un détenu demande l'intervention du Protecteur du citoyen pour qu'on lui assure son retour à la maison !

En effet, bien que cet homme soit considéré comme indigent, le centre de détention où il a purgé sa peine refuse de payer son billet d'autobus vers sa ville d'origine. Les autorités lui offrent en tout et pour tout un billet de métro pour sortir de la ville. Motif : il n'y a pas d'entente de paiement conclue avec la compagnie de transport qui dessert la ville où il désire se rendre.

Après analyse du cas, le Protecteur du citoyen constate que la politique du centre ne prévoit aucune forme d'assistance financière pour les personnes libérées. Or, le règlement applicable précise qu'une personne incarcérée qui ne dispose ni d'argent, ni de vêtements, ni d'un moyen de transport jusqu'à son domicile doit pouvoir compter sur l'aide nécessaire de la part de l'administrateur du centre.

La politique interne allant manifestement à l'encontre de cette disposition pour des raisons de pure formalité, le Protecteur du citoyen a demandé et a obtenu du centre de détention que la personne puisse recevoir le montant couvrant ses frais d'autobus. De plus, l'institution a dû revoir sa politique à cet égard.

Négation de droits fondamentaux : on outrepasse les limites d'une sanction

Un citoyen est incarcéré dans un centre de détention en attendant son procès. Peu après son arrivée, le chef d'unité décide que ce prévenu doit être placé en « isolement préventif » à la suite de suppositions faites par un autre détenu concernant la circulation de drogue. Le prévenu est dès lors soumis à une fouille complète qui demeure sans résultat. Les soupçons persistent toutefois : l'homme dissimule peut-être de la drogue dans des condoms qu'il aurait ingurgités avant d'entrer en prison, de façon à pouvoir en faire le trafic à l'intérieur des murs. L'isolement préventif (examen des selles, radiographie) pourrait bien permettre de constater la véracité des suppositions.

Or, malgré que le prévenu se montre tout à fait disposé à subir une radiographie, ce n'est que deux jours après sa mise en isolement qu'il passe un premier examen du genre. Le résultat laissant planer un doute, on maintient la surveillance. Quatre jours plus tard, le prévenu est toujours en isolement préventif.

Au cours des deux jours qui suivent, d'autres radiographies sont prises et la dernière est plus clairement négative : si l'on avait cru voir une forme ou une ombre précédemment, il s'agissait vraisemblablement du cordon d'un vêtement.

Entre-temps, soit la veille des derniers examens, un autre détenu demande l'intervention du Protecteur du citoyen en faveur du prévenu, apparemment victime de soupçons injustifiés. La grand-mère du prévenu informe également le Protecteur du citoyen que durant toute cette période, son petit-fils n'a pu rencontrer son avocat.

Dans cette affaire, l'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'on n'avait certes pas tenu compte du fait que l'isolement pouvait avoir des effets physiques et psychologiques très graves sur une personne. De plus, à l'évidence, on avait porté atteinte à plusieurs des droits fondamentaux de ce prévenu, notamment :

- son droit de ne pas être mis en isolement plus de 72 heures consécutives, durée maximale de la sanction ;
- son droit d'être avisé de sa sanction par écrit ;
- son droit d'être informé du recours en révision de cette décision auprès de l'administrateur de l'établissement ;
- la possibilité de prendre une douche ;
- la possibilité de consulter un médecin.

L'administrateur, mis au courant de la situation, s'est engagé à prendre les mesures qui s'imposaient pour que pareil abus ne se reproduise plus.

À la même époque, le Protecteur du citoyen a reçu des réclamations similaires concernant deux autres centres de détention. Dans les établissements visés, les administrateurs estimaient que la prolongation de l'isolement pouvait se justifier, même si une telle pratique allait à l'encontre du règlement.

Le Protecteur du citoyen a décidé d'informer les hautes autorités du Ministère de ces entraves au règlement. Dans son *Rapport spécial sur les services correctionnels*, le Protecteur du citoyen recommandait entre autres choses de mettre fin à ces pratiques illégales et demandait une intervention ferme du ministère de la Sécurité publique auprès de l'ensemble du personnel des centres de détention. On a donné suite à cette recommandation et une directive a été transmise aux employés.

Selon le Plan d'action portant sur les recommandations du Protecteur du citoyen, déposé par le ministre de la Sécurité publique après la publication du rapport, le Ministère a décidé de constituer un comité d'experts externes et internes afin de mettre en évidence les mesures pertinentes pour le contrôle des substances illicites ingurgitées. Le Protecteur du citoyen compte accorder une attention particulière aux résultats des travaux de ce comité.

Absence temporaire pour des motifs humanitaires : la juste mesure

Devant l'éternel problème de la surpopulation dans les centres de détention, certains établissements ont, par le passé, considérablement élargi l'accès pour les détenus aux « absences temporaires pour motifs humanitaires ». Cette « solution pratique » était d'autoriser tous les détenus, même ceux qui n'ont pas purgé le sixième de leur sentence, à sortir en « absence temporaire ». On contrevenait ainsi à la loi applicable et l'on allait à l'encontre de l'esprit même de ce genre d'autorisation spéciale. La surpopulation n'était pas un motif acceptable et cette situation a fini par être suffisamment dénoncée et médiatisée pour que le ministère de la Sécurité publique y mette fin.

Cependant, par un revers de balancier, le respect de la norme a engendré une rigidité excessive qui a incité certains détenus d'un centre à recourir au Protecteur du citoyen parce qu'on leur refusait une absence temporaire alors que ces gens estimaient y avoir droit en raison des critères habituellement pris en considération (visite à la famille, séance chez le psychologue, examen d'habileté professionnelle en vue d'un emploi à la libération). Apparemment, les refus résultaient des instructions du ministre relatives aux absences temporaires humanitaires et à la surpopulation. L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que l'interprétation des instructions du ministre par le centre visé était très restrictive. En effet, l'absence temporaire de type

humanitaire n'était plus accordée que très exceptionnellement et uniquement si un refus causait un préjudice réel à la personne.

Cette position allait à l'encontre de la directive qui régit ce type d'absences et était contraire également aux instructions très claires du ministre, qui ne faisait que rappeler que les permissions de sortie ne doivent pas se présenter comme une solution aux problèmes de surpopulation. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le centre a rectifié sa position et a accepté de réviser les demandes refusées pour ces raisons.

LES ORGANISMES

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance

Pas de sollicitation s.v.p.

Une retraitée du secteur public a reçu une lettre, signée par le président de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, l'invitant à verser une contribution dans le cadre de la campagne du Comité Centraide-secteur public[18] 1997. Constatant que son numéro d'assurance sociale apparaissait sur la fiche à retourner qui serait transmise à Centraide si elle choisissait de contribuer, elle s'adresse au Protecteur du citoyen pour dénoncer la divulgation de ce renseignement personnel ainsi que cette sollicitation non désirée.

La Commission a expliqué au Protecteur du citoyen que le numéro d'assurance sociale était utilisé de manière systématique pour permettre l'identification des donateurs qui, pour la majorité d'entre eux, privilégient la retenue à la source sur leur rente comme mode de contribution à Centraide. Comme le Protecteur du citoyen a également appris que l'expédition des lettres de sollicitation était effectuée par une firme externe, il a fait part de ses préoccupations à la Commission concernant la divulgation non autorisée de renseignements nominatifs à des tiers. Il a aussi demandé que les bénéficiaires de rente puissent, sur demande, retirer leur nom de la liste de sollicitation.

À la suite des représentations du Protecteur du citoyen, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances a approuvé la suggestion de soustraire du processus de sollicitation le nom des personnes qui en ont manifesté le désir. De plus, le Service juridique de l'organisme a évalué l'ensemble du dossier de partenariat avec Centraide, en considérant, entre autres, la législation sur la confidentialité des renseignements personnels. Au terme de cette étude, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances a décidé de rendre conforme à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* l'entente de services passée avec la firme externe pour la préparation et la mise à la poste des fiches de sollicitation, les honoraires et les frais étant assumés par Centraide. L'entente précise que la firme a la responsabilité non seulement de respecter le caractère confidentiel des renseignements mais de ne pas les communiquer à Centraide. Des pourparlers sont en cours avec cette firme pour évaluer la possibilité qu'un code d'identification serve à repérer la clientèle des rentiers lors de la sollicitation, dont seule la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances aurait la clé.

---

[18] Le Comité Centraide coordonne la campagne de souscription Centraide auprès des employés et des retraités du gouvernement et de certains organismes publics et parapublics. Le comité tire sa légitimité d'un décret.

Commission de la santé et de la sécurité du travail

La très délicate définition du terme « convenable » lorsqu'il est question d'un « emploi convenable »

Dans cette affaire, comme cela est prévu par la loi, la Commission de la santé et de la sécurité du travail assigne à un travailleur accidenté un emploi « convenable », c'est-à-dire une catégorie d'emploi à laquelle la victime d'un accident peut accéder compte tenu de ses nouvelles limites fonctionnelles. À noter que le fait de privilégier une catégorie plutôt qu'une autre a un effet direct sur le montant de l'indemnité de remplacement du revenu versée à l'accidenté : plus le salaire escompté est élevé, plus l'indemnité s'en ressent à la baisse. Dans le cas présent, la décision rendue prévoit que l'homme pourra occuper un poste d'agent de sécurité avec un salaire annuel évalué à 22 525 $. Or, le travailleur estime qu'il ne peut exercer cet emploi « convenable », compte tenu des suites de son accident. Il fait appel au Protecteur du citoyen.

Au début de l'année 1999, le Protecteur du citoyen s'adresse au conseiller en réadaptation de la Commission pour obtenir une partie du dossier du travailleur. Il consulte également des documents fournis par le travailleur lui-même et il y apprend que le conseiller en réadaptation a rendu une décision de reconsidération faisant savoir à la personne, le jour même où le Protecteur du citoyen intervenait dans le dossier, que l'emploi « convenable » ne serait pas modifié. Le Protecteur du citoyen intervient alors auprès du supérieur hiérarchique de ce conseiller, insistant sur la nécessité d'assigner au travailleur en question un emploi correspondant mieux à ses limites, par exemple un travail de gardien de stationnement.

En réaction à cet avis, l'interlocuteur du Protecteur du citoyen rappelle que le travailleur a participé au processus de détermination de l'emploi « convenable » et que la décision a été prise avec son accord. Le Protecteur du citoyen fait alors valoir que le travailleur est très peu scolarisé, qu'au seuil de la cinquantaine il a travaillé près de 30 ans pour la même compagnie, qu'il a peine à imaginer ce qu'il pourrait faire d'autre et qu'il est donc très dépendant de l'opinion du conseiller en réadaptation dans ce processus. Or, au cours de la discussion, le conseiller n'a mis l'accent que sur les aspects du poste d'agent de sécurité compatibles avec les limites fonctionnelles du travailleur.

Le Protecteur du citoyen réitère que l'emploi contrevient aux limitations fonctionnelles du travailleur et, dans ce sens, il ne peut être « convenable ».

Finalement, la Commission se dit disposée à revoir sa décision par l'entremise du recours en révision administrative. Un emploi « convenable » de gardien de stationnement, avec un revenu annuel d'environ 15 000 $, est attribué à la personne. Du même coup, le travailleur a droit à une indemnité de remplacement du revenu nettement plus avantageuse (plus de 6 000 $ annuellement au lieu d'environ 1 500 $).

L'approximation comme critère de décision

Un couple est propriétaire d'un atelier de vente et de réparation d'aspirateurs. En 1998, ces gens reçoivent un avis de cotisation de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Le montant à payer est de 1 200 $, montant qu'ils jugent nettement excessif. Ils font donc appel au Protecteur du citoyen, expliquant qu'il y a, selon eux, erreur dans la classification de leur entreprise et qu'ils n'ont certes pas les moyens de verser pareille cotisation.

La première démarche du Protecteur du citoyen consiste à vérifier si la classification indiquée est appropriée. Or, l'entreprise a été cataloguée au même titre qu'une firme de fabrication et de réparation de gros appareils électroménagers. Il y a de quoi s'en étonner et, aux questions du Protecteur du citoyen à ce sujet, l'organisme répond qu'aucune unité de classement ne correspondait précisément au commerce visé. Le choix semble dès lors tenir davantage de l'arbitraire et de l'approximation que de la réalité, et l'entreprise s'en trouve pénalisée. Par la suite, le Protecteur du citoyen examine la table des taux et constate que le commerce aurait pu être classé à l'intérieur d'une unité où l'on retrouve les commerces de détail ou de réparation de petits appareils électroménagers (transportables à la main), unité dont la cotisation exigée est réduite de près de la moitié par rapport à la précédente. La Commission finit par accepter cette position et produit un nouvel avis de cotisation au montant de 700 $.

À quand remontent les intérêts ?

Une personne est victime d'un accident du travail en 1994. Dans un rapport médical daté de l'année suivante, le médecin traitant précise que la paralysie cérébrale qui en résulte entraînera à coup sûr un préjudice fonctionnel et esthétique ; il est toutefois trop tôt pour évaluer les dommages permanents en terme de pourcentage et ainsi fixer une indemnité de compensation.

En 1998, la Commission de la santé et de la sécurité du travail fixe à 23 % l'atteinte permanente du travailleur à la suite de ce qu'elle considère être une aggravation de sa lésion professionnelle initiale, aggravation survenue deux ans après l'accident. L'organisme informe la personne qu'une indemnité correspondant à ce pourcentage lui sera versée, ainsi que les intérêts depuis 1996. Mécontent de la décision, le travailleur communique les faits au Protecteur du citoyen, car il estime que les intérêts devraient lui être remboursés depuis l'année de son accident, soit 1994.

L'intervention du Protecteur du citoyen auprès de la Commission a fait ressortir que le travailleur n'avait pas subi une aggravation de son état en 1996 : en réalité, le préjudice était présent dès l'accident. En conséquence, le pourcentage d'atteinte permanente ne pouvant être établi avant que la lésion initiale soit consolidée (l'état de la personne ne peut plus s'améliorer), soit en 1998, les intérêts devaient être payés rétroactivement à la date de l'accident.

La Commission a accepté la position du Protecteur du citoyen et a versé les intérêts dus au travailleur.

L'inspectrice inspectée

En 1994, une travailleuse enceinte présente à son employeur un certificat de retrait préventif. À la suite de cette démarche, une inspectrice de la Commission de la santé et de la sécurité du travail se rend sur les lieux de travail, rencontre la future mère et produit un rapport sur les dangers mis en évidence dans le certificat de retrait préventif. Plus tard, sur la base des conclusions de ce rapport, la Commission rend une décision selon laquelle la travailleuse avait été réaffectée à un poste ne présentant aucun risque pour elle-même ou pour l'enfant à naître. Insatisfaite du verdict, la travailleuse s'adresse au Protecteur du citoyen.

L'enquête de ce dernier révèle, que l'inspectrice n'a pris en considération qu'une partie de la tâche effectuée par la travailleuse, sans tenir compte des travaux plus lourds, soit la réception et le déballage des marchandises. De plus, l'inspectrice précise que la travailleuse est seule pour effectuer ces tâches.

De l'avis du Protecteur du citoyen, cette évaluation est donc incomplète et elle mène à une décision qui ne tient pas compte des dangers réels du poste, pour la mère et pour son enfant.

Finalement, ce n'est qu'en 1998 que la réclamation est acceptée, et la travailleuse reçoit alors les sommes auxquelles elle aurait dû avoir droit à l'époque de sa grossesse. Le versement lui permet notamment de rembourser l'assurance-emploi touchée au moment des faits puisque, devant l'inébranlable refus de la Commission, elle avait été contrainte de quitter son emploi.

Pour le respect d'une juste confidentialité

Un travailleur s'adresse au Protecteur du citoyen et l'informe de la divulgation de son numéro d'assurance-maladie par la Commission de la santé et de la sécurité du travail, celui-ci apparaissant sur ses chèques d'indemnité.

Conformément à la loi, le Protecteur du citoyen dénonce la situation à la Commission d'accès à l'information, considérant qu'un tel renseignement ne doit effectivement pas être mis à la portée des institutions financières. Il demande donc à l'organisme devant agir au nom de l'État pour le respect des renseignements confidentiels d'intervenir auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. La solution qu'il propose est la suivante : qu'on utilise plutôt le numéro de référence attribué au travailleur par la Commission aux fins de l'application de sa propre loi.

La Commission d'accès à l'information intervient en ce sens. Six mois plus tard, elle avise le Protecteur du citoyen que les travaux informatiques requis ont été effectués pour permettre la

mise en application de sa suggestion. Désormais, les chèques émis au bénéfice des travailleurs ne vont plus à l'encontre du droit de ces derniers à la confidentialité des renseignements personnels.

Formulaire incomplet : l'administration s'en lave les mains

En 1993, une jeune femme est victime d'un accident du travail et elle ne reprend son emploi que trois ans plus tard. Toutefois, alors qu'elle n'est en poste que depuis deux jours, elle se voit forcée de présenter à la Commission de la santé et de la sécurité du travail une réclamation en raison d'une aggravation de son état.

Au moment de son accident en 1993, cette personne n'avait pas d'enfant. Cependant, lorsque l'aggravation survient, elle en a deux, élément important qu'elle omet de signaler lorsqu'elle remplit la section du formulaire portant sur les enfants à charge. Du coup, l'oubli a pour effet de maintenir son indemnité de remplacement du revenu au taux accordé à une travailleuse sans personne à charge. Deux ans plus tard, elle réalise l'erreur et, considérant qu'elle aurait pu toucher un montant plus élevé à l'époque de sa réclamation, elle tente de faire corriger la situation. L'agent chargé de traiter l'affaire refuse d'étudier la décision déjà rendue, car il considère que le recours survient hors délai.

Le Protecteur du citoyen, à qui la jeune femme a fait appel, considère cette réponse déraisonnable. En effet, le manuel d'opération de la Commission est des plus explicites sur la possibilité pour la travailleuse de corriger toute omission dans sa déclaration. L'agent aurait donc dû, tel que spécifié dans le manuel d'opération, prendre contact avec la travailleuse pour obtenir les données manquantes. Plus encore, il aurait dû chercher à mieux établir le profil familial de la travailleuse, au moment où celle-ci avait déjà communiqué avec lui pour s'informer de la possibilité de prendre des vacances à l'extérieur de la région, le temps de se remettre du décès récent de l'un de ses enfants.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la situation a été corrigée et la travailleuse a touché la somme qu'elle était en droit de recevoir, soit 7 500 $.

La révision administrative à la CSST : un remède qui n'a pas fait ses preuves

La *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*, sanctionnée le 12 juin 1997, a notamment eu pour effet d'abolir, à une date que fixerait ultérieurement le gouvernement, les bureaux de révision paritaires et de créer une procédure de révision administrative devant humaniser, simplifier et accélérer le règlement des contestations. Un décret du 18 mars 1998 fixait au 1er avril 1998 la date d'abolition des bureaux de révision paritaires et leur remplacement par la procédure de révision administrative. La seule

mesure transitoire prévue était que les bureaux de révision paritaires mènent à terme les affaires dans lesquelles une audition avait déjà été tenue.

Au 1er avril 1998, la direction de la révision administrative a hérité de 21 672 dossiers venant des bureaux de révision paritaires. Huit mois plus tard, soit le 1er décembre 1998, seulement 8 527 (39 %) de ces affaires avaient été traitées. Durant la même période, cette direction a également reçu 20 360 nouveaux dossiers du service de l'indemnisation, dont seulement 5 992 (29 %) avaient été traités. Donc, au 1er décembre 1998, il y avait en tout 27 513 dossiers. Pour le Protecteur du citoyen, cette situation était inacceptable et ne pouvait que créer des préjudices, tant aux travailleurs qu'aux employeurs.

Comme l'objectif de la direction de la révision administrative de résorber ce retard avant décembre 1999 lui apparaissait difficilement réalisable, le Protecteur du citoyen a écrit au président de la Commission, le 9 février 1999, pour attirer son attention sur des lacunes majeures dans la planification et la coordination de l'implantation de la révision administrative et pour lui suggérer quelques pistes de solutions. Le Protecteur du citoyen a recommandé l'envoi à la Commission des lésions professionnelles, dès que le dossier était complet, de toute contestation portant sur un sujet pour lequel l'agent réviseur était lié par l'avis du Bureau d'évaluation médicale, ainsi que l'instauration d'un service de conciliation-médiation.

Le 23 février, le président de la Commission indiquait au Protecteur du citoyen qu'à la mi-février, 55,4 % (12 011) des dossiers venant des bureaux de révision paritaires et 37,4 % (10 069) des dossiers du service de l'indemnisation avaient été traités, ce qui l'amenait à conclure que l'objectif de production était réaliste et serait atteint.

Le 18 mai, le Protecteur du citoyen informait le président de la Commission qu'il ne pouvait partager son optimisme puisque, selon l'évaluation faite au 31 mars 1999 qui tenait compte des nouveaux dossiers portés en révision administrative depuis décembre 1998, la direction de la révision administrative pourrait devoir traiter, en décembre 1999, plus de 20 000 dossiers, si des mesures d'urgence n'étaient pas adoptées.

En effet, bien qu'il ne restât au 31 mars 1999 que 7 488 affaires héritées des bureaux de révision paritaires, le nombre de dossiers en provenance du service de l'indemnisation était passé de 14 368 à 17 262 dossiers et ce, pour la période du 1er décembre 1998 au 31 mars 1999. Selon le rendement observé durant cette période, une prévision de plus de 20 000 dossiers n'était donc pas irréaliste pour décembre1999.

Le Protecteur du citoyen jugeait essentiel que la Commission procédât rapidement à une révision de son évaluation de la situation. À défaut d'avoir retenu les pistes de solutions suggérées, la direction se devait d'identifier, dans les meilleurs délais, d'autres pistes de solutions visant l'élimination des retards importants.

Le 29 juin, le Protecteur du citoyen soulignait au président de la Commission que 17 901 dossiers étaient en attente de révision, auxquels devaient s'ajouter les 6 684 dossiers en provenance des bureaux de révision.

Le 12 juillet, le président de la Commission informait le Protecteur du citoyen qu'il tirait pour sa part des conclusions plutôt positives des données. À son avis, la productivité des derniers mois témoignait d'une amélioration significative.

Le 19 juillet, le Protecteur du citoyen avisait le président de la Commission qu'il ne partagait toujours pas son optimisme malgré une baisse relative du volume de dossiers. Il l'informait qu'il surveillerait l'évolution du traitement des dossiers jusqu'en décembre 1999.

Ainsi, après plus de quinze mois, la procédure de révision administrative a plus de 24 000 dossiers en attente de traitement. Ce processus était pourtant destiné à accélérer le traitement des litiges. Le Protecteur du citoyen suit ce dossier de près.

Régie de l'assurance-maladie

Fouillis dans les fichiers informatiques : le domicile est fixe, mais l'adresse est inexacte

Deux personnes ayant été prestataires de la sécurité du revenu ne touchent plus cette forme d'aide depuis peu. Quelle n'est pas leur surprise lorsque, consultant la liste électorale affichée en prévision du scrutin provincial de l'automne 1998, elles constatent qu'au lieu de leur propre adresse, on a indiqué à côté de leurs deux noms l'adresse du centre Travail-Québec qui a traité leur dossier ! Vexés, ces gens tentent d'abord d'obtenir la correction qui s'impose en s'adressant à différents organismes. Sans résultat. Ils ont recours au Protecteur du citoyen.

Celui-ci constate que, dans le contexte des échanges de fichiers d'adresses entre ministères et organismes gouvernementaux, notamment la Régie de l'assurance-maladie, une confusion s'est produite entre un fichier d'adresses privées et un second, constitué de références à des centres de services. Bref, la liste électorale du Directeur général des élections reproduisait l'erreur, au mécontentement des deux prestataires.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, les corrections nécessaires ont été apportées.

L'organisme doit assumer le coût de ses erreurs et de ses changements de cap

Voici un cas truffé de dates, mais les réactions de l'administration et la reconnaissance des droits de la personne visée sont intimement liées à une certaine précision dans le temps…

Une citoyenne se fait greffer des implants mammaires en 1975 et n'a aucun ennui de santé jusqu'en 1989, où elle commence à éprouver certains problèmes aux yeux. Sept ans plus tard, reliant cet inconfort à la chirurgie qu'elle a subie et à la présence du silicone, elle demande à son médecin de retirer les prothèses mammaires. Les frais de l'opération s'élèveront à 2 000 $ et le médecin s'informe auprès de la Régie de l'assurance-maladie pour savoir si l'organisme paiera les frais de l'opération. Deux mois plus tard, soit en octobre 1996, la Régie répond par la négative, décision que la patiente conteste et pour laquelle elle présente un recours en révision en avril 1997. Peu avant, cependant, l'intervention avait eu lieu. Au cours de l'été suivant, c'est-à-dire en juin 1997, la Régie rend un nouvel avis selon lequel le service est assuré puisque le médecin a mentionné au dossier une intolérance sévère de la personne aux implants, avec effets secondaires. Satisfaite de ce nouveau résultat, la citoyenne demande le remboursement souhaité. Aucune nouvelle jusqu'en septembre 1997, où elle reçoit une lettre de la Régie lui apprenant que le recours en révision qu'elle a soumis précédemment était en fait hors délai, sa demande ayant été présentée au-delà des six mois prévus ; dès lors, son dossier a été transmis au service juridique de l'organisme pour commentaires et recommandation quant à la portée de la loi dans son cas particulier. La personne communique avec le Protecteur du citoyen.

Après enquête, ce dernier conclut qu'il est déraisonnable de la part de la Régie d'être revenue ainsi sur sa première décision sur la base d'un aspect que l'organisme avait omis de considérer en première analyse. L'erreur constatée, la Régie devait en assumer les conséquences.

La Régie s'est finalement rangée à l'opinion du Protecteur du citoyen. La personne a finalement eu droit au remboursement attendu.

Les présomptions constituent des indices, pas des preuves

Un citoyen se rend à la pharmacie pour y acheter des médicaments. Toutefois, au moment de le servir, le pharmacien lui explique qu'il ne peut remplir l'ordonnance car sa carte d'assurance-maladie n'est plus considérée comme valide, ce qui exclut la personne du régime d'assurance-médicaments.

De fait, pour avoir droit au régime général d'assurance-médicaments, toute personne doit être titulaire de sa carte d'assurance-maladie et celle-ci doit être valide. Dans le cas présent, le citoyen était, à son insu, l'objet d'une enquête de la Régie de l'assurance-maladie, car l'organisme le soupçonnait de ne pas avoir séjourné au Québec assez longtemps au cours de l'année pour avoir droit à la couverture de l'État. Résultat : cette personne ne savait pas que de telles présomptions pesaient sur elle, ni qu'on lui avait retiré, temporairement à tout le moins, l'usage de sa carte.

Plus tard, l'intervention du Protecteur du citoyen, à qui la personne s'était adressée, a eu pour effet de faire confirmer son admissibilité au régime public. Cependant, plus globalement, le Protecteur du citoyen a jugé qu'une discussion devait avoir lieu pour débattre de cette procédure privant une personne de son admissibilité au régime sur la base de présomptions et avant même que l'enquête soit terminée.

La Régie a informé le Protecteur du citoyen qu'il y aurait des modifications informatiques et que dès le 1er octobre 1999, des situations semblables ne devraient plus se produire.

Alerte à la confidentialité des renseignements nominatifs

Un citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen au sujet du Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique élaboré par le ministère de la Santé et des Services sociaux et administré par la Régie de l'assurance-maladie. Le but du programme est de créer un réseau d'entreprises d'aide domestique pour les ménages actifs et les personnes âgées.

Cette personne dénonce l'obligation faite à la clientèle du programme de fournir des déclarations de revenus à l'entreprise contractante afin d'établir le montant de l'aide. Elle s'en prend également à la bureaucratie excessive qui encadre l'application du programme.

Saisie par le Protecteur du citoyen des motifs de la réclamation, la Régie reconnaît avoir de sérieux problèmes de fonctionnement et admet la nécessité de revoir ses exigences auprès de la clientèle, exigences à redéfinir pour les rendre conformes à la *Loi sur le ministère du Revenu* et à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Dès lors, le Protecteur du citoyen demande que des changements soient apportés à l'administration du programme :

- sur le plan du rôle de l'entreprise : celle-ci joue un rôle trop large lorsqu'elle se voit chargée de recueillir des renseignements confidentiels. Sa contribution devrait se limiter à rechercher les données pertinentes par rapport à la conclusion d'un contrat de service, son rôle principal étant avant tout de donner des services d'aide domestique au requérant ;
- sur le plan de l'accès à des données confidentielles : l'entreprise ne devrait pas avoir accès aux numéros d'assurance sociale et d'assurance-maladie du requérant. La Régie devrait plutôt, aux fins du programme, attribuer à ce requérant un numéro de dossier distinct.

Des échanges avec les responsables du programme ont conduit ceux-ci à informer le Protecteur du citoyen des discussions entamées avec le ministère du Revenu sur l'accès au dossier fiscal du requérant. Un nouveau formulaire de « Demande d'aide financière » est également en préparation afin d'y inclure une section sur le consentement à l'accès au dossier fiscal du requérant par la Régie. De plus, un second formulaire sera disponible sous peu pour définir les termes du contrat de service. Selon les responsables, le requérant aura ainsi le choix de remettre sa déclaration fiscale au représentant de l'entreprise ou de fournir uniquement un consentement autorisant la Régie à obtenir les renseignements relatifs aux revenus auprès du ministère du Revenu. Ces ajouts offrent aussi au requérant le choix de remplir le premier formulaire en présence du représentant de l'entreprise et de lui donner accès aux renseignements le concernant, ou de se limiter à remplir le contrat de service de ce dernier.

Le Protecteur du citoyen s'est montré satisfait de ces démarches. Il a toutefois fait remarquer que ces choix ne sont possibles que dans la mesure où les personnes en sont adéquatement informées. Il a donc demandé :

- que soit introduite dans le formulaire « Demande d'aide financière » ainsi que dans le « Guide opérationnel à l'intention des entreprises » de l'information sur la confidentialité des données, telle les numéros d'assurance sociale et d'assurance-maladie, et les renseignements contenus dans la déclaration fiscale ;
- que les choix possibles soient clairement identifiés dans ces documents ;
- qu'une mise en garde soit incluse concernant l'utilisation par un tiers des données confidentielles recueillies conformément à l'application du programme.

La Régie a répondu favorablement à ces demandes.

Assurance-médicaments

Depuis la mise en œuvre du régime d'assurance-médicaments en 1996, le Protecteur du citoyen a fait des interventions et des recommandations sur certains aspects du régime qui, à son avis, portaient préjudice aux citoyens. Des modifications ont été obtenues, notamment au niveau des plafonds de franchise et de coassurance. Ainsi, à la demande du Protecteur du citoyen, les plafonds de contribution trimestriels, qui devaient parfois être acquittés en un seul versement trop lourd à supporter pour les usagers, ont été remplacés par un plafond mensuel. La mise en application de cette modification a eu lieu en juillet 1997. Toutefois, plusieurs citoyens demeurent lésés par le régime actuel.

Même si le nombre de réclamations adressées au Protecteur du citoyen a diminué (100 pour 1998-1999), il ne faut pas conclure pour autant que tous les problèmes ont été résolus. Les principaux motifs de réclamations qui demeurent sont les suivants :

- les coûts excessifs de la franchise et de la coassurance pour certaines personnes à faible revenu qui ne sont pas reconnues comme telles parce qu'elles ne bénéficient pas des programmes de sécurité ou de supplément du revenu ;
- le coût excessif des primes à payer pour une assurance collective lorsqu'il faut assurer le conjoint et les enfants et que les plans d'assurances obligent à adhérer à des forfaits, c'est-à-dire à des protections supplémentaires obligatoires ;
- l'obligation de payer la prime prévue au régime public alors que la personne n'aura pas droit aux bénéfices de ce régime, n'ayant pas souscrit tel que prévu par la loi à une assurance collective ;
- l'obligation d'adhérer à l'assurance collective de l'ex-employeur dans le cas où la personne est retraitée avant l'âge de 65 ans ;
- l'obligation d'adhérer à l'assurance collective offerte par une corporation professionnelle alors que la personne est pratiquement sans revenu.

Comme on peut le constater, des lacunes importantes demeurent et font obstacle à l'accomplissement de la volonté du législateur, soit d'assurer à l'ensemble de la population du Québec un accès raisonnable et équitable aux médicaments.

Le rapport d'évaluation du régime, commandé par le Ministère à l'Université McGill, a été rendu public le 26 mars 1999. Il démontre bien les conséquences négatives du régime d'assurance-médicaments pour certains citoyens, notamment, la baisse de consommation de médicaments d'ordonnance essentiels chez les prestataires de la sécurité du revenu souffrant de problèmes de santé mentale et chez les personnes âgées ayant des maladies chroniques. Cette situation avait été appréhendée par le Protecteur du citoyen.

Le projet de loi nº 69 modifiant la *Loi sur l'assurance-médicaments* assure la gratuité des médicaments aux personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi et qui reçoivent

des prestations en vertu d'un programme de dernier recours, ou qui sont âgées d'au moins 60 ans et de moins de 65 ans et qui détiennent un carnet de réclamation délivré en vertu de la *Loi sur l'assurance-maladie*. Ces dispositions législatives sont en vigueur depuis le 1er octobre 1999. C'est un pas dans la bonne direction, mais le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il y a encore plusieurs modifications à apporter.

La ministre de la Santé et des Services sociaux doit, au plus tard le 1er janvier 2000, faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'assurance-médicaments* (L.R.Q, c.A-29.01) et sur l'opportunité de la modifier. D'ici le dépôt du rapport de la ministre, le Protecteur du citoyen continuera d'identifier les situations qu'il estime préjudiciables à diverses catégories de citoyens et à les porter à l'attention de la ministre afin que les défauts du régime d'assurance-médicaments soient corrigés.

Régie des rentes

L'intention du législateur non respectée

La période cotisable d'une personne commence à l'âge de 18 ans (ou le 1er janvier 1966 si cette personne a atteint 18 ans avant cette date) et se termine à la fin de l'un des mois suivants (le premier à survenir), soit le mois qui précède celui où une rente de retraite lui devient payable (en vertu de cette loi ou d'un régime équivalent), soit le mois qui précède le 70e anniversaire de la personne ou celui de son décès.

Pour être admissible à certaines prestations prévues à la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, une personne doit avoir cotisé au régime durant un minimum d'années.

Par exemple, pour qu'un conjoint soit admissible à une rente de conjoint survivant, le cotisant décédé doit avoir versé des cotisations pour au moins le tiers des années comprises dans sa « période cotisable ».

Ainsi, si on prend le cas d'une personne qui décède à l'âge de 36 ans, pour que son conjoint soit admissible à la rente de conjoint survivant, elle devra avoir cotisé au régime durant au moins 6 ans, soit le tiers de sa période cotisable (36 – 18 = 18 ÷ 3 = 6).

Comme de telles exigences risquaient de pénaliser toutes les personnes qui se retirent du marché du travail pour prendre soin de leurs enfants, le législateur a décidé, en 1977, de soustraire de cette période tous les mois durant lesquels une personne reçoit une allocation familiale jusqu'au septième anniversaire de l'enfant, à la condition toutefois que ses gains ne dépassent pas son exemption personnelle.

Or, selon l'interprétation que la Régie faisait de cette disposition législative, elle ne soustrayait de la période cotisable que les années durant lesquelles le cotisant avait reçu une allocation familiale durant douze mois, ce qui pénalisait injustement plusieurs personnes.

Comme une allocation débute le mois suivant celui de la naissance de l'enfant, seule la personne qui avait donné naissance à un enfant au cours du mois de décembre pouvait voir sa période cotisable réduite de sept ans, soit pour tous les mois durant lesquels elle avait bénéficié d'une allocation familiale. Pour celles qui avaient donné naissance à un enfant au cours des autres mois de l'année, la période cotisable n'était réduite que de six ans et ce, même si elles avaient bénéficié d'allocations familiales durant les 84 mois.

À titre d'exemple, une cotisante ayant reçu une allocation familiale de février 1970 à janvier 1977 ne se voyait soustraire de sa période cotisable que six années (1971 à 1976 inclusivement), alors qu'elle avait bénéficié d'allocations familiales durant 84 mois (7 ans).

L'interprétation donnée par la Régie à l'article 101 a fait en sorte que depuis 1977, plusieurs personnes se sont vu refuser le versement d'une rente de conjoint survivant ou d'une rente d'invalidité alors qu'elles y avaient droit.

L'intervention du Protecteur du citoyen a donné lieu à l'adoption de nouvelles dispositions législatives en vue de résoudre le problème et de corriger rétroactivement le préjudice subi par les personnes qui se sont vu refuser des rentes injustement.

Plus de 90 000 dossiers ont été révisés et 247 cas furent corrigés, ce qui a entraîné le versement d'un montant rétroactif de 2 130 260 $, soit :

15 rentes d'invalidité	384 254 $
69 rentes de conjoint survivant	1 536 330 $
63 rentes d'orphelin	141 897 $
100 prestations de décès	67 779 $

Environ trois cents autres dossiers seront étudiés d'ici la fin de mars 2000.

Régie du bâtiment

Première licence d'entrepreneur et des surprises

Un citoyen obtient sa première licence d'entrepreneur à l'automne 1997. En juillet de l'année suivante, la Régie du bâtiment lui transmet un avis de renouvellement qui spécifie que les documents doivent être produits avant la fin du mois de septembre, sans quoi des frais de retard seront exigés. Le citoyen ne se présente à la Régie qu'au mois de novembre et acquitte la pénalité prévue, soit 140 $. L'employé de l'organisme accepte le paiement sans autre commentaire, si bien que l'entrepreneur présume que sa situation est en règle. Peu après, quelle n'est pas sa surprise d'apprendre que sa licence est suspendue ! Incrédule, il joint la Régie et apprend que pour chaque demande comme la sienne, l'organisme dispose d'un mois pour étudier le cas et rendre une décision. C'est d'ailleurs pour éviter la suspension que la procédure habituelle prévoit que l'entrepreneur expédie les documents pertinents à la Régie 30 jours avant la date d'échéance. L'entrepreneur prend connaissance de ces éléments trop tard et estimant être injustement victime de la situation, il s'adresse au Protecteur du citoyen.

Les recherches ont montré que l'avis de renouvellement ne comporte aucune mention selon laquelle un retard signifie la suspension de la licence. Par ailleurs, le citoyen qui en était ici à son premier renouvellement risquait de perdre un contrat important si la Régie du bâtiment tardait à traiter son dossier.

À la demande du Protecteur du citoyen, la Régie a accepté d'étudier la demande de renouvellement de l'entrepreneur immédiatement. Ayant rendu un avis favorable, l'organisme lui a remis la licence en main propre plutôt que par la poste pour éviter tout délai supplémentaire.

Société de l'assurance automobile

Délais indus : quelle est la définition de « l'injustice flagrante » ?

Un citoyen est victime d'un accident de voiture en mai 1979. Ce n'est toutefois qu'en novembre 1996 que la Société de l'assurance automobile accepte de lui verser une indemnité forfaitaire de 915 $ pour les séquelles qu'il conserve de l'accident. À cet égard, une note au dossier de la Société indique qu'une expertise médicale a été demandée en 1981 pour statuer sur les séquelles, mais aucune suite n'a été donnée à cette demande.

Comme on peut le constater, l'accident s'est produit quinze ans avant le versement de la somme. Or, celle-ci ne s'accompagne d'aucun intérêt malgré le retard. La victime s'adresse donc au Bureau de révision de la Société pour réclamer les intérêts qu'elle s'estime en droit de recevoir. Réponse de la part de l'organisme : en vertu de la *Loi sur l'assurance automobile* pour qu'il y ait versement d'intérêts, la Société doit avoir traité la victime de façon telle qu'elle en a subi une « injustice flagrante ».

Dès lors, l'agent de révision de la Société refuse de modifier la décision accordant une indemnité forfaitaire sans intérêt et il suggère à la victime de s'adresser de nouveau au Service de l'indemnisation pour que celui-ci établisse clairement s'il doit y avoir ou non versement d'intérêts. Saisi de la demande, l'agent d'indemnisation oppose le même refus, considérant que la Société n'est à l'origine d'aucune injustice flagrante dans ce cas précis. La victime conteste cette décision, mais fait également appel au Protecteur du citoyen pour l'informer de cette situation.

Dans cette affaire, le Protecteur du citoyen a fait valoir à la Société qu'un délai de quinze ans équivalait certainement ici à une « injustice flagrante » et que le retard avait eu pour effet de priver la personne de l'intérêt qu'aurait pu produire le montant de son indemnité. La Société a reconnu le bien-fondé de ce raisonnement. La somme versée en intérêts à la victime en fin de compte atteint… 4 000 $.

Trois ans après l'accident, des droits demeurés en suspens…

En 1990, un enfant d'un an est blessé à la bouche dans un accident de la route alors qu'il se trouve dans la voiture que conduit sa mère. Quelques mois plus tard, cette dernière remplit une demande d'indemnité pour elle-même et elle mentionne sur le formulaire que son fils a perdu deux dents dans cet accident. À la section portant sur les blessures subies, elle inscrit, tel que requis, le numéro d'assurance-maladie de son fils. Une note portée au dossier de la Société de l'assurance automobile en mai 1990 confirme que l'organisme est bel et bien au courant des blessures de l'enfant. Le règlement de cette partie de l'affaire doit toutefois demeurer en suspens en « attendant la facture de remplacement ». Dans les mois qui suivent l'accident, le dentiste juge en effet qu'il est trop tôt pour se prononcer sur les conséquences de la perte prématurée des dents

de lait, et que ce n'est que plus tard que l'on pourra faire le point sur les dommages et sur un éventuel traitement.

En octobre 1997, la mère de l'enfant fait parvenir à l'organisme une demande de remboursement pour des frais d'orthodontie, traitement lié à l'accident et à la pousse irrégulière de la seconde dentition. En mai 1998, plus de six mois plus tard, la Société fait savoir à la mère que sa demande ne peut être traitée car elle lui parvient hors délai, c'est-à-dire au-delà de la période maximale de trois ans après les faits. La victime a tenté de se prévaloir du recours en révision mais l'agent réviseur lui a répondu que la lettre, datée de mai 1998, de la Société de l'assurance automobile, ne constituait pas une décision sur laquelle il avait compétence. Le Protecteur du citoyen est alors saisi du problème.

L'intervention de celui-ci a fait ressortir que dès le départ, la Société avait eu connaissance des blessures subies par l'enfant et qu'elle n'était intervenue d'aucune façon pour aider la mère de l'enfant à faire reconnaître ses droits. La Société a donné raison au Protecteur du citoyen, a reconnu qu'elle-même devait donner suite à la demande d'indemnité faite en 1997 et a remboursé la victime pour les traitements dentaires reçus.

Coupable de ne pas avoir reçu les renseignements exacts ?

Une victime d'accident de la route touche une indemnité de remplacement du revenu depuis 1988. En 1994, alors qu'elle est âgée de 62 ans et admissible à une rente de retraite de la Régie des rentes, un agent de la Société de l'assurance automobile lui conseille de s'adresser à la Régie pour obtenir soit une rente de retraite, soit une rente d'invalidité.

Il est à souligner qu'une personne dans cette situation peut cumuler l'indemnité de remplacement de revenus avec la rente de retraite, alors qu'une rente d'invalidité doit être réduite de l'indemnité.

N'ayant reçu aucune information à cet effet, la victime fait une demande de rente d'invalidité à la Régie des rentes. La demande date de mai 1994 et la rente lui est accordée en septembre 1994, avec effet rétroactif à septembre 1993. Peu après, c'est-à-dire vers la fin de 1994, la victime informe la Société de l'assurance automobile de son admissibilité à la rente d'invalidité. La Société ne tient pas compte de cette information et la victime continue de bénéficier de la rente alors qu'on aurait dû retrancher celle-ci de l'indemnité de remplacement du revenu. Ce n'est que deux ans plus tard, à la suite d'échanges informatiques avec la Régie des rentes, que la Société constate le trop-payé versé à la personne.

La Société réclame donc 20 000 $ à la personne qui, de son côté, conteste cette réclamation devant tous les recours mis à sa disposition, y compris la Commission des affaires sociales. Cette dernière n'a d'ailleurs d'autre choix que de maintenir la décision de la Société, car l'organisme s'appuie sur le droit applicable. La Commission recommande cependant à l'organisme d'utiliser

la latitude dont il dispose en vertu de la loi pour réduire la dette. La Société persiste à réclamer la somme totale et la citoyenne s'adresse au Protecteur du citoyen.

Ce dernier a fait observer à l'organisme que non seulement la citoyenne avait été privée de renseignements pertinents concernant le choix qu'elle avait à faire entre une rente de retraite et d'invalidité, mais qu'en plus, la Société n'avait pas tenu compte en 1994 de l'information transmise par la victime.

La Société s'est finalement rangée aux arguments du Protecteur du citoyen et a réduit la dette de plus de la moitié.

Calcul d'une indemnité de décès : mauvaise interprétation de la loi

En 1993, une citoyenne a un accident de voiture qui la contraint de laisser un emploi à plein temps qui lui procurait un revenu annuel de 6 791 $. Par la suite, elle touche une indemnité de remplacement du revenu de la Société de l'assurance automobile et le montant est calculé non pas à partir de son revenu antérieur réel, mais en considérant le salaire minimum de l'époque qui est de 13 422 $. Cinq ans plus tard, cette personne décède et la Société calcule l'indemnité forfaitaire de décès due à son conjoint, soit un montant de 48 683 $, à partir du salaire réel de la travailleuse, plutôt que sur la base du salaire minimum, comme le prévoit pourtant la loi.

Le conjoint s'estime donc lésé et explique la situation au Protecteur du citoyen, qui fait part à la Société de son désaccord quant à son interprétation de la loi. À son avis, il y a erreur quant à la définition du revenu brut qui doit être pris en compte dans le calcul de l'indemnité de décès pour le conjoint survivant. Six mois après la première intervention du Protecteur du citoyen, la Société reconnaît que la loi applicable ne lui permettait pas d'utiliser un revenu inférieur au salaire minimum et revise à la hausse l'indemnité forfaitaire de décès due au conjoint qui passe de 48 683 $ à 64 037 $ plus les intérêts.

Le Protecteur doit maintenant s'assurer que les corrections nécessaires seront apportées à tout autre cas similaire.

Minibus familial ou transporteur public ?

Une famille nombreuse composée de deux adultes et de sept enfants fait l'acquisition d'un minibus, seul véhicule permettant de transporter le groupe au complet. Au moment des formalités, le père éprouve toutefois certains problèmes : la Société de l'assurance automobile l'avise que le minibus est considéré comme un autobus, ce qui accroît les exigences de l'État. En effet, par cette décision, la famille se voit obligée de faire effectuer deux vérifications mécaniques annuelles, outre le fait d'acquitter des frais d'immatriculation plus élevés et de faire face à une série de complications de la part des assureurs, dont les contrats varient selon la

vocation du véhicule. Le citoyen décide donc de contester l'exigence de la Société et a recours au Protecteur du citoyen.

Ce dernier est intervenu auprès de l'organisme pour que le minibus soit reconnu comme véhicule de promenade, ce qui correspondait dans les faits à sa véritable utilisation. La Société s'est rendue à la position du Protecteur du citoyen.

Une saga... pour 26 $

Les faits se déroulent d'avril à août 1998 et, comme le récit en fait foi, les dates ont ici une certaine importance.

À la suite d'une infraction au *Code de la sécurité routière*, une citoyenne néglige de payer l'amende qui lui est imposée. Elle reçoit donc un avis de jugement la condamnant à payer cette amende en plus des frais qui s'y sont additionnés et ce, avant le 1er mai. Deux semaines plus tard, la Société de l'assurance automobile lui adresse un avis lui indiquant que, à défaut de payer les sommes réclamées avant le 5 juin, son permis de conduire sera suspendu. La personne s'acquitte de sa dette le 22 mai.

Au début du mois de juin, la citoyenne apprend qu'elle doit verser une somme supplémentaire de 26 $ en raison de l'envoi de l'avertissement qu'elle a reçu de la Société. Elle commet l'erreur d'envoyer un chèque non certifié au percepteur de la cour municipale, alors que seuls des paiements en argent comptant, par mandat-poste ou par chèque certifié sont autorisés. Le percepteur des amendes lui retourne son paiement.

Le 22 juillet suivant, la citoyenne se rend au bureau du percepteur et y paie les 26 $ réclamés. Dans la soirée du même jour, elle est interceptée par un agent de la paix... qui saisit sur-le-champ son véhicule ! Interloquée, la conductrice apprend que son permis de conduire a été suspendu le 5 juin précédent : de fait, depuis cette date et aussi longtemps qu'elle n'avait pas payé les frais supplémentaires de 26 $, la suspension de son permis demeurait en vigueur.

Le lendemain, persuadée de son bon droit, la citoyenne demande à la Société de faire lever cette saisie (procédure de mainlevée) puisque le montant de l'amende et les frais ont déjà été entièrement payés au moment de la saisie de son véhicule. Or, ce n'est pas si simple. En effet, l'organisme n'accorde la mainlevée qu'à certaines conditions, notamment si le conducteur ignorait être sous le coup d'une sanction. Selon la Société, cette citoyenne était au courant de la suspension puisqu'elle avait reçu un avis à cet effet en mai 1998. Pour sa part, la propriétaire de la voiture était persuadée que sa situation était en règle puisqu'elle avait payé sa dette le 22 mai, soit avant la date de la suspension. En réalité, elle avait toujours un solde à payer, soit 26 $.

Devant le refus de la Société de lui accorder une mainlevée, la citoyenne demande au Protecteur du citoyen d'intervenir. Malgré l'intervention de celui-ci, l'organisme maintient son refus. Le Protecteur du citoyen suggère à la citoyenne de déposer une requête pour faire annuler la saisie à la Cour du Québec.

Lors de l'audition de l'affaire, deux semaines plus tard, un fonctionnaire de la Société a tôt fait d'informer le tribunal que la saisie est due à une erreur administrative et que l'organisme ne s'oppose plus à la demande de la citoyenne. Le lendemain, la dame récupère son véhicule et la Société l'indemnise de tous les frais occasionnés par la saisie.

Comment qualifier cette attitude de l'Administration ? Entêtement ? À cause de cet acharnement, la citoyenne a dû faire maintes démarches auprès de la Société et du Protecteur du citoyen. Elle a été contrainte de se présenter deux fois au palais de justice et toute sa famille a été forcée de retarder les vacances annuelles. Tout cela, pour 26 $.

Une fois, deux fois, trois fois, vendu !

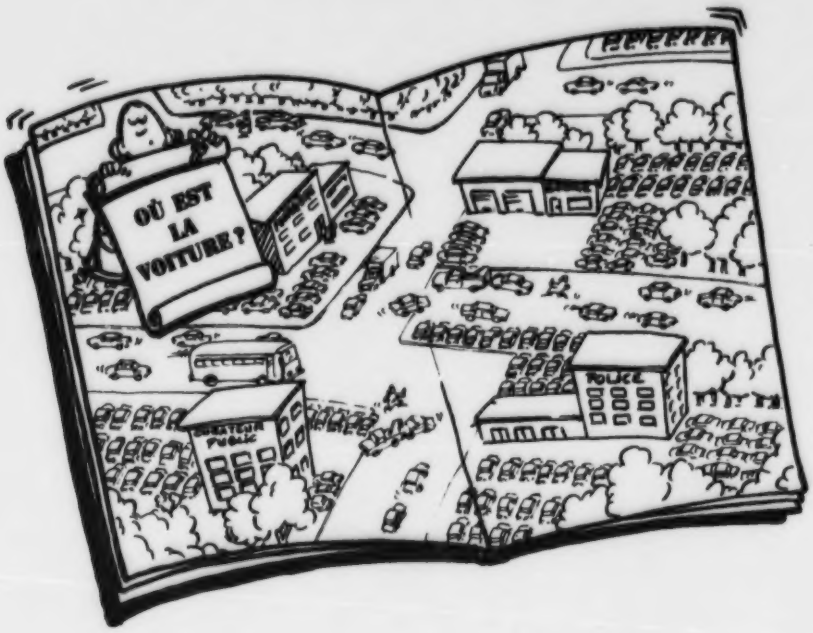
Le fait de demander un service à un ami comporte d'énormes risques et les sceptiques n'ont qu'à lire le cas suivant pour s'en convaincre.

Une citoyenne demande à un ami de conduire son véhicule chez un garagiste, car elle est retenue à son travail. L'ami accepte, sans l'aviser toutefois que son permis de conduire est suspendu pour non-paiement d'une amende. Cet ami se fait intercepter par un agent de la paix, qui constate sa situation irrégulière et saisit le véhicule. La citoyenne, ignorant qu'elle peut obtenir la levée de la saisie dans de telles circonstances, décide d'attendre l'expiration de la sanction.

Au terme du délai de saisie, elle se présente à la fourrière avec le montant qu'elle doit débourser pour récupérer son véhicule, soit environ 300 $. Le préposé qui lui répond refuse de lui rendre sa voiture, car aucune saisie n'est inscrite concernant le véhicule.

Deux semaines s'écoulent au cours desquelles la personne effectue une série de démarches auprès des responsables de la fourrière et de la Société de l'assurance automobile. Résultat : la conductrice apprend que l'agent de la paix a omis de transmettre le procès-verbal de saisie à la Société. L'organisme apporte immédiatement les corrections qui s'imposent.

De retour à la fourrière, la citoyenne a la certitude de pouvoir reprendre possession de son auto. Une nouvelle surprise l'attend : on lui dit que sa voiture a été confiée au Curateur public et qu'elle doit maintenant débourser 756 $ pour la récupérer. La citoyenne, ne pouvant verser la somme immédiatement, attend d'avoir les fonds nécessaires.



Quelques semaines plus tard, elle est en possession du montant et rend visite au Curateur public. Le comble de l'histoire ? Son véhicule a été vendu au prix de 100 $! Lors des conversations téléphoniques que cette dame avait eues avec le Curateur public, il n'avait jamais été question de l'éventualité d'une telle vente.

Sa patience rudement mise à l'épreuve, la propriétaire de la voiture, qui n'a plus de voiture, s'adresse au Protecteur du citoyen. Ce dernier intervient et obtient d'abord que l'ensemble de la dette de la citoyenne soit radiée et ce, compte tenu de l'erreur de l'agent de la paix, du laxisme des préposés de la fourrière et de l'attitude du Curateur public. Comme l'enquête a aussi démontré que le véhicule a été vendu illégalement, c'est-à-dire avant l'expiration des délais légaux, le Protecteur du citoyen a également obtenu que la citoyenne soit indemnisée pour la perte de sa voiture.

Zèle intempestif

La Société de l'assurance automobile avise un citoyen que son permis de conduire est suspendu, sur la base d'un rapport médical. Or, cet homme affirme qu'il n'a consulté aucun médecin récemment.

Retour en arrière. Peu avant qu'il reçoive l'avis, le citoyen s'était soumis à une évaluation fonctionnelle en matière d'ergothérapie, à la suggestion d'un agent social d'un centre local de

services communautaires, car il éprouvait des douleurs aux épaules et au dos en rangeant le fauteuil roulant de son épouse dans le coffre arrière de son véhicule. Le consultant qu'il rencontre à cette occasion est titulaire d'un baccalauréat en ergothérapie et il lui suggère d'installer un levier motorisé pour fauteuil roulant dans le coffre de sa voiture. L'ajout de cet équipement représente toutefois un achat coûteux et le citoyen a plus de 70 ans. Dans le but de ne pas occasionner une telle dépense si son permis devait lui être retiré peu de temps après en raison de son âge, le consultant fait passer un test de conduite à ce citoyen. Lors du test en question, le consultant estime que le citoyen a adopté, au fil du temps, des habitudes de conduite non sécuritaires et il informe le conducteur qu'il recommandera à la Société de l'assurance automobile de suspendre son permis. D'où l'avis de suspension de permis de conduire, auquel le citoyen réagit en communiquant avec la Société, qui lui suggère de produire une évaluation médicale démontrant sa capacité de conduire, ce qu'il fait. Par la suite, un neurologue confirme, dans un rapport médical transmis à la Société de l'assurance automobile, que le citoyen est en bonne santé et qu'il est capable de conduire sa voiture de façon sécuritaire.

L'homme s'adresse au Protecteur du citoyen pour comprendre ce qui se passe.

L'enquête a permis de constater que seul un membre de l'un des ordres professionnels énumérés dans la loi peut faire rapport à la Société de l'assurance automobile de l'état de santé d'une personne jugée inapte à conduire une voiture. Comme le consultant n'était pas membre de son ordre professionnel, la loi n'autorisait pas la Société à utiliser son évaluation pour imposer une suspension. Le Protecteur du citoyen a donc demandé à l'organisme d'annuler sa décision et, plus globalement, de respecter les dispositions de la loi en ne considérant que les rapports venant de professionnels autorisés à agir à titre d'experts.

Parallèlement à ce cas, le Protecteur du citoyen a ouvert un dossier de portée systémique afin d'analyser la validité des autres déclarations d'inaptitude à la conduite qu'aurait signées le même consultant en ergothérapie. À suivre.

Délai de transmission par télécopie : un an

Au lendemain de la saisie de sa voiture, un citoyen se présente à un centre de services de la Société de l'assurance automobile, où il remplit une demande de mainlevée de saisie. On assure au citoyen que le document est immédiatement expédié par télécopieur aux services responsables à Québec. Peu après, un second envoi de la même demande, toujours par télécopie, est acheminé aux mêmes personnes car celles-ci affirment n'avoir rien reçu. La demande ne parvient toujours pas à destination.

Par la suite, le citoyen effectue plusieurs démarches auprès d'un certain nombre d'agents pour essayer d'éclaircir l'affaire et il reçoit invariablement comme réponse que la demande de mainlevée en question n'a jamais été formulée.

Comme aucune décision n'intervient, le citoyen finit par réclamer à la Société le remboursement des différents frais auxquels il a dû faire face pour finalement récupérer sa voiture à l'expiration du délai de saisie. Sa demande est refusée. L'automobiliste fait alors appel au Protecteur du citoyen.

Celui-ci joint les personnes avec qui le propriétaire du véhicule a été en communication tout au long de ses tentatives. L'enquête révèle que la demande originale de mainlevée est toujours demeurée au centre de services. Le Protecteur du citoyen demande donc à la Société de l'assurance automobile de traiter la demande du citoyen comme si elle avait été faite un an plus tôt. Parce qu'un an a bel et bien passé. L'organisme accepte de rembourser au citoyen les frais de saisie, puisque la mainlevée aurait été accordée si elle avait été traitée sans délai.

Saisie aveugle

Au volant de sa voiture, un citoyen se fait intercepter par un policier qui lui apprend que son permis a été suspendu parce qu'il n'a pas payé une amende et que, de ce fait, sa voiture est saisie. Étonné, le conducteur fait valoir au policier qu'il a payé cette amende et qu'il détient même la preuve du paiement datée de la semaine précédente. Rien n'y fait, et la voiture est saisie.

L'automobiliste, convaincu d'avoir raison, demande la levée de la saisie à la Société de l'assurance automobile. Cette dernière refuse sous prétexte que selon ses dossiers, le paiement a été fait hors délai. L'homme a recours au Protecteur du citoyen.

En réalité, le greffier du tribunal d'où provenait la condamnation n'avait pas avisé la Société que le citoyen avait payé son dû dans les délais prévus, c'est-à-dire deux jours avant l'entrée en vigueur de la suspension du permis de conduire. Comme le percepteur des amendes ne transmet les données sur les paiements des amendes qu'une fois par semaine, soit le vendredi, la Société n'avait été informée qu'une semaine plus tard et elle avait alors confondu la date de réception de cette information avec la date de paiement.

Lors de l'enquête du Protecteur du citoyen, le greffier du tribunal a pu facilement confirmer la version du citoyen. De la part de la Société, une simple vérification auprès du greffier ou même la consultation du plumitif aurait pu permettre de rétablir les faits. Le Protecteur du citoyen est donc intervenu afin que soient corrigées rapidement les erreurs successives du greffier (non-transmission de l'information) et du fonctionnaire de la Société (erreurs sans lesquelles bien des frais et des tracasseries auraient pu être évités). Le Protecteur du citoyen s'est également assuré que le citoyen n'aurait pas à payer le coût de la saisie ni à rembourser d'autres frais liés à l'incident.

Une brochure incomplète peut entraîner des dettes...

Un dépliant de Communication-Québec contient de l'information incomplète fournie par la SAAQ

Le dépliant « *Changer d'adresse : démarches pour aviser les services gouvernementaux* », publié par Communication-Québec, contient de l'information incomplète au sujet du changement d'adresse si un véhicule automobile est détenu en copropriété. En effet, la brochure indique qu'un seul avis est suffisant pour faire changer l'adresse sur tous les documents émis au nom d'une personne par la Société de l'assurance automobile (à l'exception de l'indemnisation pour les victimes d'accident automobile). Or, ce n'est pas le cas lorsqu'un véhicule appartient à deux personnes. En effet, même s'ils sont conjoints, chacun des copropriétaires doit effectuer un changement d'adresse et mentionner la copropriété du véhicule, sinon l'immatriculation de ce dernier indiquera l'ancienne adresse.

Actuellement, la Société de l'assurance automobile n'est pas en mesure de faire le lien entre une personne physique détenant un permis de conduire et l'immatriculation d'un véhicule en copropriété. La Société considère que l'immatriculation est faite au nom d'une société qui porte un numéro particulier. Tel que mentionné dans le Rapport annuel du Protecteur du citoyen de l'année 1997-1998, l'expédition de l'avis de renouvellement de l'immatriculation à une ancienne adresse peut entraîner des conséquences fâcheuses. Si les citoyens omettent de payer les droits d'immatriculation du véhicule et qu'ils sont interceptés par un agent de police, il leur en coûtera fort cher en contravention et autres frais. Le Protecteur du citoyen a demandé que le dépliant soit modifié pour informer correctement les citoyens. La Société a donné suite à la demande du Protecteur du citoyen.

Une loi qui saisit

Saisie d'un véhicule routier conduit par une personne sans permis de conduire valide

La nécessité d'intervenir de façon systémique s'est imposée quelques mois après la mise en vigueur du troisième et dernier volet de la *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions législatives*, le 1er décembre 1997.

Bien que le Protecteur du citoyen réussisse à régler des situations individuelles et injustes, il doit répéter les mêmes démarches et rencontrer les mêmes écueils. La situation a été analysée globalement et le rapport dont on trouve le résumé dans les lignes suivantes doit être déposé incessamment.

Depuis le 1er décembre 1997, les articles 209.1 et 209.2 du Code de la sécurité routière prévoient que l'agent de la paix qui a des motifs raisonnables de croire qu'une personne conduit un véhicule

routier sans être titulaire d'un permis de conduire valide peut procéder sur-le-champ, aux frais du propriétaire du véhicule et au nom de la Société de l'assurance automobile, à la saisie du véhicule et à sa mise en fourrière pour une durée de 30 jours. Les principales raisons pour lesquelles un conducteur n'est plus titulaire d'un permis sont : l'absence de permis, la suspension du permis pour non-paiement d'une amende et la révocation du permis pour conduite avec capacités affaiblies ou à la suite de l'accumulation d'un trop grand nombre de points d'inaptitude.

Après la mise en fourrière d'un véhicule routier, l'agent de la paix doit dresser un procès-verbal de la saisie et en remettre une copie au conducteur du véhicule et au propriétaire, s'il est présent. Il doit de plus en transmettre une copie au gardien de la fourrière et à la Société de l'assurance automobile.

Le propriétaire ne peut en principe récupérer le véhicule saisi avant l'expiration du délai de 30 jours et uniquement après avoir acquitté les frais de saisie, soit environ 320 $. Il peut cependant obtenir une mainlevée de la saisie en s'adressant à la Société de l'assurance automobile ou par voie de requête à la Cour du Québec pour les motifs suivants :

- l'ignorance du conducteur du fait qu'il était sous le coup d'une sanction ;
- l'ignorance du propriétaire du véhicule du fait que la personne à qui il avait confié sa voiture était sous le coup d'une sanction ou n'était pas titulaire du permis de la classe appropriée à la conduite du véhicule ;
- le fait que le propriétaire du véhicule n'avait pas consenti à ce qu'il soit entre les mains du conducteur pris en défaut.

En cas de mainlevée, le propriétaire doit payer tous les frais de saisie (frais de remorquage et de garde) avant de pouvoir reprendre son véhicule.

Si le propriétaire du véhicule ne peut payer les frais de saisie à l'expiration du délai de 30 jours ou néglige de récupérer son véhicule, celui-ci est alors confié, cinq jours plus tard, à l'administration provisoire du Curateur public. Le Curateur public a alors le mandat de vendre le véhicule afin de payer les frais de saisie, les frais de garde et les frais de vente. Le coût de l'opération atteint rapidement de 800 $ à 1 000 $, alors que les véhicules sont, dans la très grande majorité des cas, vendus pour à peine 100 $.

Le Protecteur du citoyen est intervenu dans le cadre du projet de loi nº 58, *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions législatives*, afin que soient apportés certains assouplissements visant à atténuer les effets d'une loi dont les effets se révèlent trop souvent abusifs.

À cette fin, le Protecteur du citoyen a notamment suggéré qu'un véhicule ne soit pas systématiquement saisi du seul fait qu'il est conduit par un tiers n'ayant pas de permis de conduire valide. Il suggère également qu'il soit possible d'obtenir une mainlevée administrative de la saisie dès que le citoyen corrige la situation ayant amené la suspension du permis de conduire.

Une modification législative qui s'imposait

Depuis 1989, l'article 50 de la *Loi sur l'assurance automobile* prévoit que la victime qui, au moment de l'accident, exerçait un emploi à plein temps ou à temps partiel, continue d'avoir droit à son indemnité de remplacement du revenu, même lorsqu'elle redevient capable d'exercer son emploi, si elle a perdu celui-ci en raison de l'accident. Cette indemnité continue de lui être versée pendant l'une des périodes suivantes :

1° 30 jours, si l'incapacité de la victime a duré au moins 90 jours mais au plus 180 jours ;
2° 90 jours, si elle a duré plus de 180 jours mais au plus un an ;
3° 180 jours, si elle a duré plus d'un an mais au plus deux ans ;
4° un an, si elle a duré plus de deux ans.

Par ailleurs, l'article 49 de la loi prévoit que l'indemnité de remplacement du revenu visant à indemniser une victime pendant la période où elle est incapable d'exercer son emploi doit, en principe, cesser de lui être versée à la date où la personne devient capable de reprendre ses activités.

Jusqu'au 1er janvier 1994, la Société mettait fin au versement de l'indemnité de remplacement du revenu à la date de l'expertise médicale au cours de laquelle la victime avait été jugée capable de reprendre son emploi. Si cette personne avait perdu son emploi en raison de l'accident, la Société prolongeait, à compter de cette dernière date, le versement de son indemnité de remplacement du revenu selon les périodes prévues à l'article 50.

Or, le 13 décembre 1993, la *Loi sur l'assurance automobile* était à nouveau modifiée, notamment par l'introduction de l'article 49.1 qui, depuis le 1er janvier 1994, oblige la Société à poursuivre le versement de l'indemnité de remplacement du revenu due à une victime, non pas jusqu'à la date de l'expertise médicale, mais jusqu'à la date de sa décision sur la capacité de travail de la victime. Toutefois, cet article précise que cette norme ne s'applique pas lorsque la victime a droit, à la date de l'examen, à une indemnité de remplacement du revenu en vertu de l'article 50.

Selon cette exclusion, la durée de versement de l'indemnité additionnelle de remplacement du revenu due à une victime qui a perdu son emploi en raison de l'accident qu'elle a subi, est calculée à compter de la date de l'expertise médicale où elle a été jugée capable d'exercer son emploi et non pas à compter de la date de la décision de la Société sur sa capacité de travail. Cela, dans les faits et depuis le 1er janvier 1994 réduit l'avantage financier que voulait accorder le législateur à la victime qui a perdu son emploi en raison d'un accident, par rapport à la personne pour qui l'accident n'a pas entraîné de perte d'emploi.

Voici un exemple : une personne exerçant un emploi à plein temps est victime d'un accident de la route le 1er février 1999. Le 15 mai suivant, elle est examinée à la demande de la Société par

un expert qui, au moment de son examen, la juge capable d'exercer son emploi. Une décision à cet effet est rendue par la Société le 15 juin 1999. Cette personne a donc droit au versement de son indemnité de remplacement du revenu jusqu'au 15 juin 1999.

Si cette même personne, à la date de son examen, avait perdu son emploi en raison de l'accident, elle aurait droit, en vertu de l'article 50, à une prolongation du versement de son indemnité de remplacement du revenu pour une période de trente jours, puisque son incapacité a duré plus de 90 jours mais moins de 180 jours. Cependant, comme cette indemnité additionnelle de remplacement du revenu débute à la date de l'expertise médicale où elle a été jugée capable d'exercer son emploi, soit le 15 mai, elle aura droit au versement d'une indemnité de remplacement du revenu jusqu'au 15 juin 1999 seulement, tout comme la première victime qui n'a pourtant pas perdu son emploi.

Le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Société pour que l'article 50 produise l'effet voulu par le législateur en 1989.

La Société a donc inclus dans le projet de loi nº 24, modifiant la *Loi sur l'assurance automobile et d'autre dispositions législatives*, présenté au printemps 1999, un article qui corrige la situation afin que le droit à l'indemnité de remplacement du revenu, versée en vertu de l'article 50 de la *Loi sur l'assurance automobile*, débute à compter de la date de la décision de la Société sur la capacité de travail de la victime.

Collecte du numéro d'assurance sociale (NAS)

Depuis 1996, la Société de l'assurance automobile exige des victimes de la route qui reçoivent de l'aide personnelle à domicile, de fournir le numéro d'assurance sociale des personnes leur venant en aide : c'est une condition du remboursement des montants payés par les victimes.

Le Protecteur du citoyen a demandé l'avis de la Commission d'accès à l'information à ce sujet. Dans sa décision rendue en mai 1999, la Commission a statué que la Société n'avait pas, aux fins de l'application de sa loi, c'est-à-dire pour rembourser aux victimes les frais encourus, à demander le numéro d'assurance sociale des personnes qui avaient fourni des services à domicile.

Le Protecteur du citoyen s'est donc adressé au président-directeur général de la Société pour s'assurer que la décision serait suivie.

En juillet 1999, le président a informé le Protecteur du citoyen des mesures qu'il a l'intention de prendre pour se conformer à l'avis donné. Celles-ci consistent notamment à modifier les lettres et les formulaires servant à recueillir le numéro d'assurance sociale, ainsi qu'à aviser l'ensemble du personnel concerné de la décision de la Commission.

Société d'habitation

Communication rompue !

Le Programme d'adaptation de domicile de la Société d'habitation subventionne des propriétaires d'immeubles résidentiels pour l'exécution de travaux d'accessibilité reliés aux limites fonctionnelles d'une personne handicapée. Une citoyenne insatisfaite de la façon dont son dossier est traité s'adresse au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen a rapidement constaté que les relations étaient tendues entre les parties. Les devis présentés ne correspondaient pas aux attentes de la citoyenne. Elle a donc à maintes reprises demandé des modifications obligeant ainsi l'organisme à reprendre ses travaux. De plus, elle avait formulé de nombreuses critiques et fait parvenir des réclamations écrites auprès du président de la Société, adoptant même une attitude offensive à l'égard du personnel.

Le Protecteur du citoyen se devait donc de rétablir la communication entre les parties. Il proposa à la Société de rencontrer la citoyenne chez elle en présence d'un représentant du Protecteur du citoyen. Finalement, la rencontre fut concluante, chacun ayant pu s'expliquer calmement.

On produisit un nouveau devis qui permit l'exécution rapide des travaux.

La commodité administrative au mépris de la mission première d'un programme d'aide

À l'automne 1997, en vertu du Programme d'adaptation de domicile, la Société d'habitation délivre un certificat d'aide financière à un citoyen qui désire procéder à des travaux dans sa maison pour l'adapter aux limites fonctionnelles de sa fille handicapée. Six mois plus tard, le citoyen constate que l'ergothérapeute du centre local de services communautaires, qui a fait les recommandations d'aménagement et signé le certificat d'aide, n'a rien indiqué concernant la clôture autour du domicile. Or, cette clôture doit aussi être modifiée de façon à faciliter les déplacements de sa fille. Le père demande donc à l'ergothérapeute de faire à la Société un rapport additionnel incluant ces travaux. L'organisme refuse d'ajouter cette nouvelle recommandation au rapport de l'ergothérapeute puisque le certificat d'aide a déjà été émis. Le père insatisfait de la décision s'adresse au Protecteur du citoyen.

L'enquête révèle que, sauf exception, la Société après émission d'un certificat, ne rouvre pas un dossier et ce, pour des raisons d'économie et de temps...

Le Protecteur du citoyen dénonce l'attitude bureaucratique qui, selon lui, est incompatible avec le respect des droits des citoyens. De plus, aucune norme ne prévoit cette pratique ; les travaux préconisés par l'ergothérapeute sont couverts par le programme, compte tenu de sa finalité.

L'organisme a finalement donné raison au Protecteur du citoyen.

La petite explication qui évite l'exclusion

Au cours de l'été 1993, une citoyenne présente une demande de logement à loyer modique à l'Office municipal d'habitation de Montréal qui gère cette forme d'aide en collaboration avec la Société d'habitation. À la fin de la saison, un agent de l'Office se rend chez la citoyenne en question pour la renseigner sur la disponibilité de ses logements et sur le mode d'attribution, ainsi que pour lui faire signer le formulaire d'inscription sur la liste d'attente. À cette occasion, l'agent lui fournit une liste d'adresses d'habitations du quartier où elle pourrait habiter et lui demande d'indiquer trois choix. La citoyenne fait part de ses préférences en fonction de la proximité de différents services puisqu'elle n'a pas de voiture. En septembre, le Comité de sélection procède formellement à son inscription sur la liste d'attente.

Près de cinq années s'écoulent avant que la citoyenne se voit offrir un logement. Le choix proposé ne fait pas partie de sa sélection initiale et elle refuse le logement offert. Elle apprend ensuite qu'en vertu du règlement, son refus a pour effet de l'exclure de la liste d'admissibilité pour un an. La citoyenne tente alors d'expliquer pourquoi elle se voit forcée de réagir ainsi. Toutefois, comme il n'y a plus aucune trace de ces choix initiaux (remontant à 1993), l'Office décide d'appliquer la règle de l'exclusion. En fin de compte, la citoyenne contacte le Protecteur du citoyen qui décide de rencontrer des représentants de l'Office et de la Société d'habitation afin d'expliquer les motifs du refus de la citoyenne. Sur la recommandation de la Société et celle du Protecteur du citoyen, l'Office accepte de réinscrire la personne sur la liste d'admissibilité pour ce qui est des trois adresses en question.

ACTIVITÉS PROMOTIONNELLES

Salon des Aînés de Québec

À l'occasion de l'Année internationale des personnes âgées, le Protecteur du citoyen a participé au **Salon des Aînés de Québec**, aux Galeries de la Capitale du 13 au 16 mai 1999. Ce salon, qui est jumelé au Festival des aînés en Chine en plus d'être associé à d'autres regroupements d'aînés dans le monde, bénéficie d'une visibilité internationale. Il attire annuellement quelque 60 000 visiteurs. L'expérience ayant été des plus concluantes, le Protecteur du citoyen prévoit répéter cette activité de promotion et de relations publiques au cours des prochaines années.

CONTRIBUTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE L'ÉTAT DE DROIT

Le Protecteur du citoyen poursuit ses efforts pour développer l'institution de l'ombudsman à travers le monde. Il contribue ainsi à la promotion des valeurs démocratiques et du respect des droits de l'homme.

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen s'est vu confier par ses homologues des responsabilités de premier plan tant au Canada qu'à l'étranger. Depuis 1998, le Protecteur du citoyen est Président de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF), qui regroupe les ombudsmans de l'espace francophone ; depuis 1996, il est Secrétaire de l'Institut International de l'Ombudsman (IIO), organisation mondiale des ombudsmans, et depuis 1998, il est vice-président de l'Association des ombudsmans du Canada (AOC) fondée la même année.

Activités du Protecteur du citoyen dans le cadre de l'*Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie*

Le deuxième congrès de l'*Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie* s'est tenu à Nouakchott en Mauritanie, du 19 au 21 mai 1998. À cette occasion, le Protecteur du citoyen était accompagné de la directrice générale des enquêtes, du responsable des dossiers internationaux ainsi que de la responsable des relations extérieures.

C'est à ce congrès qu'a été officiellement institué l'*Association permanente des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie*, conformément à la résolution adoptée lors de la première rencontre à Québec (Québec, Canada) en juin 1997. Les ombudsmans et médiateurs francophones ont approuvé le projet de Statuts de l'association préparés par le Protecteur du citoyen. L'Association a notamment pour objet le développement de la coopération entre les bureaux d'ombudsmans et la promotion de la fonction d'ombudsman dans les états et gouvernements de la Francophonie.

Lors de ce congrès, le Protecteur du citoyen a prononcé une allocution. Il a traité de la coopération et a dressé un tableau de la situation de l'institution de l'ombudsman à travers le monde. En outre, il a fait remarquer que la Francophonie regroupe 52 états ou gouvernements et que seulement une quinzaine d'entre eux se sont dotés d'institutions d'ombudsmans.

À l'occasion du congrès, le Protecteur du citoyen a été élu à l'unanimité président de l'Association. Les autres membres du conseil d'administration sont : Général Tiémoko Marc Garango, médiateur du Burkina Faso, vice-président ; M. Bernard Stasi, médiateur de la République française, secrétaire général ; M. Seydou Madani Sy, médiateur de la République du Sénégal, trésorier.

L'Association entend notamment :

- être ouverte à l'ensemble des pays de la Francophonie et y promouvoir le renforcement ou le développement de l'institution de l'ombudsman ;
- veiller au respect de l'indépendance des bureaux d'ombudsmans ;
- être active dans la défense et la promotion des droits de la personne et de la démocratie ;
- être professionnelle, indépendante et démocratique ; et être reconnue sur le plan international.

L'Association dispose de deux bureaux, l'un à Québec et l'autre à Paris.

Réunion du bureau du conseil d'administration de l'*Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie*

Le Protecteur du citoyen a participé à la première réunion du bureau du conseil d'administration de l'*Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie* qui s'est tenue, le 26 septembre 1998, à Epernay en France. Dans le cadre de cette réunion, les membres du bureau ont assuré le suivi administratif de l'Association et préparé la prochaine réunion du conseil d'administration.

Réunion du conseil d'administration de l'*Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie*

Du 2 au 5 février 1999, le Protecteur du citoyen et la responsable des relations extérieures ont participé à la réunion du conseil d'administration de l'*Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie* à Ouagadougou au Burkina Faso. Ils ont également pris part aux travaux préparatoires du congrès de l'Association qui a eu lieu dans ce pays en novembre 1999.

Séminaire de formation en Bulgarie

À titre de président de l'*Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie*, le Protecteur du citoyen a participé à un séminaire régional d'échanges sur « La médiation et l'État de droit » qui a eu lieu à Sofia en Bulgarie, du 29 septembre au 2 octobre 1998. Ce séminaire, organisé par l'Agence de la Francophonie, s'inscrivait dans le cadre des initiatives de formation du programme mobilisateur pour un « Espace de liberté, de démocratie et de développement ». Il visait à donner une formation pratique sur la mise en œuvre de l'institution du médiateur.

Le Protecteur du citoyen a été gracieusement invité par l'Agence de la Francophonie à venir faire part de ses réflexions et à entretenir les participants sur « la création et le fonctionnement de l'institution du Protecteur du citoyen au Québec ». Il a également pris part aux différents travaux du séminaire en plus d'animer plusieurs discussions.

Activités du Protecteur du citoyen dans le cadre de l'*Institut International de l'Ombudsman*

Réunions du secrétariat de l'*Institut International de l'Ombudsman*

Du 15 au 19 avril 1998, le Protecteur du citoyen qui est secrétaire de l'*Institut International de l'Ombudsman*, a tenu une réunion du personnel du secrétariat au siège social de l'Institut International de l'Ombudsman à Edmonton en Alberta. Cette rencontre a permis de restructurer le secrétariat et de mieux répartir les responsabilités entre les bureaux de Québec et d'Edmonton.

Une deuxième réunion du personnel du secrétariat de l'*Institut International de l'Ombudsman* a été tenue à Québec (Québec, Canada), les 6 et 7 juillet 1998. Cette rencontre visait à préparer la prochaine réunion annuelle des membres du conseil d'administration de l'Institut International de l'Ombudsman au Pakistan.

Réunion du conseil d'administration de l'*Institut International de l'Ombudsman*

Le conseil d'administration de l'*Institut International de l'Ombudsman* a tenu sa réunion annuelle à Islamabad au Pakistan, du 26 au 29 octobre 1998. Le président de l'Institut, le Docteur Marten Oosting, ombudsman des Pays-Bas, a officiellement quitté le poste de président qu'il a occupé pendant huit ans. Le Docteur Oosting a été nommé membre honoraire à vie de l'*Institut International de l'Ombudsman* par le conseil d'administration qui a souligné sa contribution au développement du concept d'ombudsman à travers le monde et à la réforme de l'organisation de l'Institut depuis 1996.

Le conseil d'administration a également procédé à l'élection du Docteur Jorge Luis Maiorano, « Defensor del Pueblo de la Nacion de Argentina » au poste de président, à celle de Sir Brian Elwood, ombudsman national de la Nouvelle-Zélande, au poste de vice-président et à celle de M. Lewis Klar, Doyen de la faculté de droit de l'université d'Alberta, au poste de trésorier. Le Protecteur du citoyen a été de nouveau nommé secrétaire de l'*Institut International de l'Ombudsman*. La responsable des relations extérieures et le responsable des relations internationales du Protecteur du citoyen ont également participé à cette rencontre.

3e congrès de l'*Association des ombudsmans d'Asie*

Le 3e congrès de l'*Association des ombudsmans d'Asie*, tenu à Macao en Chine, du 3 au 8 mai 1998, était intitulé « The encompassing role of ombudsman in today's societies ». Le Protecteur du citoyen a été gracieusement invité à prendre part à ce congrès au cours duquel il a fait une présentation sur le développement de l'ombudsman.

Congrès de la *Fédération latino-américaine de l'ombudsman*

Du 6 au 8 septembre 1998, le Protecteur du citoyen a participé au 3e congrès annuel de la *Fédération latino-américaine de l'ombudsman* à titre de secrétaire de l'Institut International de l'Ombudsman à Lima au Pérou.

Activités du Protecteur du citoyen dans le cadre de l'*Association des ombudsmans du Canada*

Création de l'*Association des ombudsmans du Canada*

Réunis à Yellowknife (Territoire du Nord-Ouest) du 18 au 21 juin 1998, les ombudsmans parlementaires du Canada ont tenu leur congrès sur le thème « Fairness and good governance ». Le Protecteur du citoyen a prononcé une allocution sur les défis de l'ombudsman. Il était accompagné par la directrice générale des enquêtes, ainsi que de deux délégués du Protecteur du citoyen.

Les ombudsmans parlementaires ont procédé à la création d'une association nationale d'ombudsmans appelée *Canadian Ombudsman Association/Association des Ombudsmans du Canada.*

Cette association vise à promouvoir l'établissement d'ombudsmans législatifs indépendants aux échelons fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux ; elle vise aussi le renforcement des bureaux d'ombudsmans à travers le Canada, la collaboration entre des organismes d'ombudsmans de niveau régional ou international pour la promotion de la justice et des principes de bonne administration, notamment le respect des droits de la personne.

Les participants au congrès ont convenu de demander au gouvernement et au parlement du Canada de créer un poste d'ombudsman fédéral à compétence générale.

On a procédé à l'élection du conseil d'administration de l'Association. Mme Roberta Jamieson, Ombudsman de l'Ontario a été élue présidente ; Me Daniel Jacoby, Protecteur du citoyen du Québec, Mme Barbara Tomkins, Ombudsman de la Saskatchewan et Mme Dulcie McCallum,

Ombudsman de la Colombie-Britannique ont été élus vice-présidents, M. Douglas Ruck, Ombudsman de la Nouvelle-Écosse, a été élu secrétaire et Mme Ellen King, Ombudsman du Nouveau-Brunswick, trésorière.

Autres activités

Mission des délégués de la Cour constitutionnelle de la République du Bénin

Le 24 avril 1998, le Protecteur du citoyen a reçu dans la ville de Québec les délégués de la Cour constitutionnelle de la République du Bénin. Cette mission organisée sous l'égide de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) devait permettre à quatre juges béninois, dont la présidente de la Cour, de se familiariser avec la structure et le fonctionnement de l'appareil judiciaire canadien, autant judiciaire qu'administratif, plus particulièrement dans les domaines constitutionnels, du respect des droits de la personne et des garanties démocratiques. La directrice générale des enquêtes et le directeur des affaires juridiques et de la recherche du Protecteur du citoyen ont également participé à cette rencontre.

Séminaire tenu à Varsovie en Pologne

La directrice générale des enquêtes s'est rendue à Varsovie en Pologne, pour représenter le Protecteur du citoyen lors d'un séminaire ayant pour thème « Human Dimension Seminar on the Ombudsman and National Human Rights Protection Institutions », organisé conjointement par l'ombudsman de Pologne, le Conseil de l'Europe et les Nations Unies.

Au cours de ce séminaire, qui s'est tenu du 25 au 28 mai 1998, diverses catégories d'ombudsmans et d'institutions de protection des droits ont été considérées. Les discussions ont aussi porté sur les rapports qu'entretiennent ces institutions avec les pouvoirs publics.

Congrès de l'*Association des ombudsmans des États-Unis*

La directrice générale des enquêtes a représenté le Protecteur du citoyen au congrès annuel de l'*Association des ombudsmans des États-Unis* tenu à Détroit du 9 au 13 septembre 1998 sur le thème « The ombudsman... a bridge to the future ».

1er Colloque des ombudsmans et responsables du traitement de plaintes du secteur public du Québec

Pour souligner le 50e anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, le Protecteur du citoyen a organisé la tenue du 1er Colloque des ombudsmans et responsables du traitement de plaintes du secteur public du Québec dans la ville de Montréal, le 3 décembre

1998. Des représentants des ministères et organismes québécois et fédéraux, de certaines municipalités et des milieux hospitalier et universitaire ont participé à cet événement.

Sur le thème « Quelle est notre raison d'être ? », ce colloque a donné l'occasion aux ombudsmans et aux responsables du traitement de plaintes, de réfléchir sur leur mandat, de discuter de certains aspects de leur travail et d'échanger leurs points de vue sur l'importance des représentations qui leur sont faites par les réclamants. Cette rencontre visait à créer une synergie entre tous les participants qui doivent souvent accomplir sans aide ce travail difficile et exigeant.

Mission à Cotonou au Bénin

Du 6 au 11 février 1999, le Protecteur du citoyen a été gracieusement invité par le ministère des Relations internationales à se joindre à une mission intitulée « Programme intégré d'appui à la démocratie et aux droits de la personne (PIAD) ».

Les différents représentants des ministères et organismes du gouvernement ont présenté leur mandat respectif. Le Protecteur du citoyen a proposé son soutien pour le futur développement de l'institution de l'ombudsman au Bénin. La responsable des relations extérieures a également participé à cette rencontre.

Visite de l'ex-ministre de la Justice du Mali

Le 10 juin 1999, la directrice générale des enquêtes a rencontré au bureau de Québec (Québec, Canada), Hamidon Diabaté ex-ministre de la Justice du Mali.

Visite de trois étudiants haïtiens

Le 22 juin 1999, la directrice générale des enquêtes a rencontré au bureau de Québec (Québec, Canada) trois étudiants haïtiens gagnants d'un concours local « Sénateurs en herbe ».

Visite du président de la Cour Supérieure du Burkina Faso

Le 23 juin 1999, la directrice générale des enquêtes a rencontré au bureau de Québec (Québec, Canada), Sambo Antoine Komy, président de la Cour Supérieure du Burkina Faso.

Diffusion élargie du Rapport annuel et du Pacte social

Le rapport annuel du Protecteur du citoyen, publié en français et en anglais et diffusé au Québec et au Canada, est également distribué aux ombudsmans, bibliothèques et associations à travers le monde.

Le *Pacte social*, proposé par le Protecteur du citoyen pour faciliter les rapports entre l'Administration et les citoyens, est disponible en quatre langues, soit le français, l'anglais, l'espagnol et le thaï.

L'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie, l'Institut International de l'Ombudsman et l'Association des ombudsmans du Canada peuvent être joints aux adresses suivantes :

ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE

Médiateur de la République
53, avenue d'Iéna
75116 Paris, France

Téléphone : 33 1 45 02 7272
Télécopieur : 33 1 45 00 4791
Courriel : aomf@médiateur-de-la-république.fr

Protecteur du citoyen
525, boul. René-Lévesque Est
Bureau 1.25
Québec (Québec) Canada G1R 5Y4

Téléphone : (418) 644-6565
Télécopieur : (418) 643-8759
Courriel : protecteur.citoyen@pc.gouv.qc.ca
Internet : www.ombuds.gouv.qc.ca

INSTITUT INTERNATIONAL DE L'OMBUDSMAN

Bureau 205 D, Librairie Weir
Faculté de droit, Université d'Alberta
Edmonton, Alberta, Canada T6G 2H5

Téléphone : (780) 492 3196
Télécopieur : (780) 492 4924
Courriel : dcallan@law.ualberta.ca
lreif@law.ualberta.ca
Internet : www.law.ualberta.ca

Secrétaire de l'IIO
525, boul. René-Lévesque
Bureau 1.25
Québec (Québec) Canada G1R 5Y4

Téléphone : (418) 644-6565
Télécopieur : (418) 643-8759
Courriel : protecteur.citoyen@pc.gouv.qc.ca
Internet : www.ombuds.gouv.qc.ca

ASSOCIATION DES OMBUDSMANS DU CANADA

Le Protecteur du citoyen
525, boul. René-Lévesque
Bureau 1.25
Québec (Québec) Canada G1R 5Y4

Téléphone : (418) 644-6565
Télécopieur : (418) 643-8759
Courriel : protecteur.citoyen@pc.gouv.qc.ca
Internet : www.ombuds.gouv.qc.ca

AOC/COA
a/s Commissaire de l'environnement
de l'Ontario
1075, rue Bay, bureau 605
Toronto, Ontario, Canada M5S 2B1

DONNÉES ADMINISTRATIVES

Le budget du Protecteur du citoyen

État comparatif des dépenses pour les exercices se terminant les 31 mars 1998 et 1999

	1997-1998	1998-1999
Personnel		
Employés réguliers et occasionnels	3 735 631	3 851 819
Contributions d'employeur	367 797	371 827
Pension aux ex-protecteurs et adjoints	72 050	72 050
Total	4 175 478	4 295 946
Fonctionnement		
Transports et communications	390 008	374 726
Services professionnels et administratifs	163 266	140 961
Entretien et réparation	86 445	15 128
Loyer et location	530 620	568 001
Fournitures et approvisionnements	72 765	79 205
Matériel et équipement	45 759	80 643
Autres dépenses	4 045	4 549
Total	**1 292 908**	**1 263 213**
Capitalisation		
Matériel et équipement	62 909	45 188
Total	**62 909**	**45 188**
Grand total	**5 531 295**	**5 604 347**

L'effectif du Protecteur du citoyen		
	1997-1998	**1998-1999**
Hors cadres	2	2
Cadres supérieurs	4	5
Cadres intermédiaires	8	10
Professionnels	30	27
Techniciens	15	17
Personnel de soutien	18	17
Employés occ. – temps plein	4	4
Employés occ. – temps partiel	0	0
Total E.T.C.	**81**	**82**

Le personnel du Protecteur du citoyen durant l'exercice 1998-1999

ALARIE, Pierre
ASSAYAG, Lydya
AUGER, Jacques L.
BEAUPRÉ, Claire
BÉDARD, Jean-Pierre
BÉGIN, Marcel
BÉLANGER, Claude
BLACKBURN, France
BOLDUC, Yves M.
BOUCHARD, Dominique
BOULANGER, Annie
BOULIANNE, Josée
BOUTIN, Andrée
BUSSIÈRE, Jo-Anne
CAILLOUX, Mariette
CHASSÉ, Lyne
CLÉMENT, Sylvie
COUTURE, Georgette
DAGUERRE, André
DESCHÊNES, Lyne
DESJARDINS, Johanne C.
DUBUC Hickey, Diane
DUFOUR, Francine
DUGUAY, Suzanne
FALARDEAU, Louise
FOURNIER, Berthe
GAGNON, Lucie
GAGNON, Suzanne
GAUGUIN, Christine
GENDRON, Claire
GENEST, Brigitte
GERVAIS, Pierre-Paul
GOSSELIN, Dorys
GUAY, Robert
JACOBY, Daniel
LABELLE, Denise
LABERGE, Serge
LABONTÉ, Michel
LALIBERTÉ, Martine
LAMY, Micheline
LANGLOIS, Denis
LANGLOIS, Claire
LAQUERRE, Nathalie
LAROUCHE, Francine
LAROUCHE, Francyne
LAVOIE, Lucie
LESSARD, Michèle
LEVAC, Lucie
LEVASSEUR, Gaétan
LIRETTE, Marlène
LYNCH, Micheline
MACDONALD, Guy
MAYER, Lise
MCNICOLL, Micheline
MEUNIER, Jacques
MORIN, Pierre
MORISSETTE, Carmen
NADEAU, Lorraine
NORMAND, Margaret
NUNEZ, Egidio
OSTIGUY, Manon
PAGÉ, Guy
PAQUETTE, Louise
PÉLOQUIN, Marie-José
PICARD, Suzanne
PICHÉ, Sonia
PILON, Diane
PLANTE, Patrick
POULIN, Lucie
PRÉVOST, France
RACETTE, Anne-Marie
RIOUX, Sophie
ROBARDET, Patrick
ROBITAILLE, Manon
ROUSSEAU, Fernande
ROUSSEAU C., Madeleine
ROUX, Hélène
SAINT-HILAIRE, Gilles
SAMSON, Daniel
SASSEVILLE, André
SÉVIGNY, Monique
SINCLAIR, Gaétane
SWEENEY, Linda
SZIGETI Hudon, Frances
TALBOT, Suzanne
TEIXEIRA, Armenia
TREMBLAY, Mona
TURCOTTE, Jonathan
TURCOTTE, Sylvie
VERDY, Alexandre
WENTSER, Georges

L'application de la *Loi sur la protection des non-fumeurs*

Durant l'exercice budgétaire 1998-1999, le Protecteur du citoyen a assuré l'application de la *Loi sur la protection des non-fumeurs*. Il n'y a eu aucune réclamation écrite. Aucun avis d'infraction n'a été délivré.

Les statistiques

Explications générales

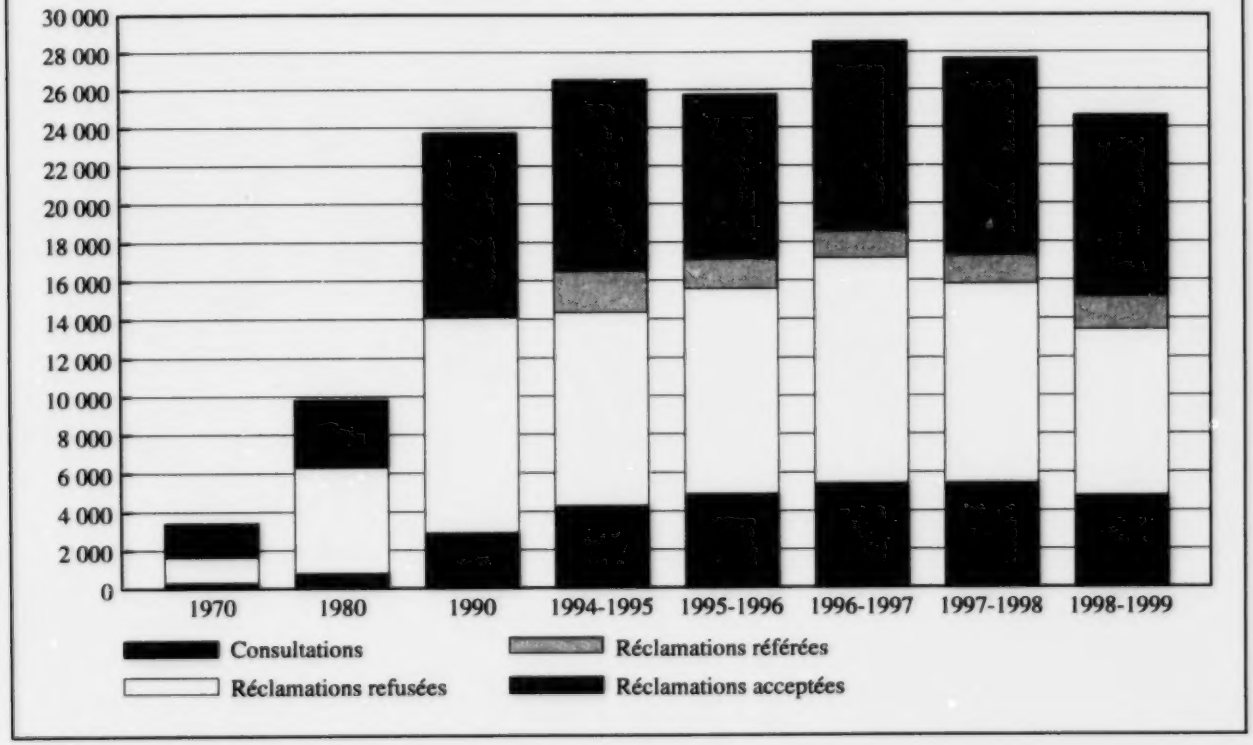
Les tableaux 1 à 4 concernent exclusivement les réclamations et consultations effectuées du 1er avril au 31 mars des années 1997-1998 et 1998-1999.

Les tableaux 5 et 7, ainsi que les graphiques 2 et 3 présentent les données pour 1998-1999 ; les enquêtes et consultations non terminées au 1er avril 1998 s'ajoutent aux chiffres de l'année 1998-1999.

Le tableau 6 présente les données pour les années 1997-1998 et 1998-1999 ; les enquêtes commencées avant le 1er avril des années 1997-1998 et 1998-1999 sont incluses.

Graphique 1

Évolution des réclamations et des consultations[1,2]



1 Depuis l'ouverture du bureau en 1969.

2 La procédure de réclamation a été introduite en 1991-1992.

Tableau 1

Provenance par région des réclamations et consultations

Région	Population[1]		1997-1998		1998-1999	
Abitibi–Témiscamingue (08)	157 966	2,1 %	501	1,8 %	414	1,7 %
Bas-Saint-Laurent (01)	208 535	2,8 %	921	3,3 %	694	2,8 %
Centre-du-Québec (17)	221 702	3,0 %	835	3,0 %	418	1,7 %
Chaudière–Appalaches (12)	390 098	5,3 %	1 241	4,5 %	896	3,7 %
Côte-Nord (09)	106 532	1,4 %	369	1,3 %	357	1,5 %
Estrie (05)	289 645	3,9 %	951	3,4 %	834	3,4 %
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	107 005	1,4 %	344	1,2 %	262	1,1 %
Lanaudière (14)	394 684	5,3 %	1 079	3,9 %	1 048	4,3 %
Laurentides (15)	453 276	6,1 %	1 715	6,2 %	1 685	6,9 %
Laval (13)	350 401	4,7 %	946	3,4 %	909	3,7 %
Mauricie (04)	267 771	3,6 %	914	3,3 %	1 026	4,2 %
Montérégie (16)	1 326 265	17,9 %	3 241	11,7 %	3 111	12,8 %
Montréal (06)	1 833 085	24,7 %	8 293	30,0 %	7 483	30,7 %
Nord-du-Québec (10)	37 476	0,5 %	36	0,1 %	27	0,1 %
Outaouais (07)	319 054	4,3 %	784	2,8 %	799	3,3 %
Québec (03)	659 858	8,9 %	4 437	16,0 %	3 603	14,8 %
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	296 537	4,0 %	897	3,2 %	693	2,8 %
Extérieur du Québec	...	...	143	0,5 %	125	0,5 %
Inconnue	...	...	23	0,1 %	12	– %
Total	**7 419 890**		**27 670**		**24 396**	

[1] Statistique Canada, *Estimation de la population 1997.*

Tableau 2

Délai de service				
	1997-1998		**1998-1999**	
Consultations				
La journée même	4 072	76 %	3 456	74 %
En deçà d'une semaine	5 156	96 %	4 378	93 %
Total	**5 347**		**4 683**	
Réclamations refusées				
La journée même	8 207	80 %	7 342	85 %
En deçà d'une semaine	10 006	97 %	8 332	97 %
En deçà d'un mois	10 218	99 %	8 529	99 %
En deçà de trois mois	10 273	99 %	8 588	99 %
Total	**10 294**		**8 596**	
Réclamations référées	**1 492**	...	**1 707**	...
Dossiers interrompus et réclamations retirées par le citoyen	**1 755**	...	**1 553**	...
Enquêtes terminées				
En deçà d'une semaine	5 065	65 %	4 256	63 %
En deçà d'un mois	6 260	81 %	5 483	81 %
En deçà de trois mois	7 218	93 %	6 320	94 %
En deçà de six mois	7 612	98 %	6 643	98 %
Total	**7 742**		**6 755**	
Réclamations sous enquête au 31 mars de l'année mentionnée	**1 040**	...	**1 102**	
Grand total	**27 670**		**24 396**	

Tableau 3

Consultations selon les domaines visés				
	1997-1998		**1998-1999**	
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	1 863	35 %	1 586	34 %
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	132	3 %	186	4 %
Réseau de l'éducation	41	1 %	28	1 %
Réseau de la santé et des services sociaux	151	3 %	163	3 %
Réseau municipal	269	5 %	167	4 %
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	238	4 %	172	4 %
Secteur privé	2 642	49 %	2 368	50 %
Autres	11	– %	13	– %
Total	**5 347**		**4 683**	

Tableau 4

Réclamations refusées selon les domaines visés[1]				
	1997-1998		1998-1999	
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen parce que leurs employés ne sont pas fonctionnaires	1 014	10 %	895	10 %
Réseau de l'éducation	170	1 %	143	2 %
Réseau de la santé et des services sociaux	706	7 %	630	7 %
Réseau municipal	694	7 %	473	6 %
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	915	9 %	813	9 %
Secteur privé	3 199	31 %	2 733	32 %
Personnel visé exerçant une fonction politique ou judiciaire	512	5 %	436	5 %
Existence d'un recours adéquat	1 159	11 %	879	10 %
Intervention jugée non nécessaire	1 642	16 %	1 432	17 %
Autres	283	3 %	162	2 %
Total	**10 294**		**8 596**	

[1] Ces réclamations ont été refusées parce qu'elles n'étaient pas assujetties à la compétence du Protecteur du citoyen ou parce que le Protecteur du citoyen a considéré qu'il existait un recours alternatif adéquat ou que son intervention n'était pas nécessaire.

Tableau 5

Ministères et organismes visés en 1998-1999[1]

	Réclamations non fondées	Réclamations fondées	Autres[2]	Réclamations sous enquête au 31 mars 1999	Total
Ministères					
Affaires municipales	12	4	17	9	42
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	11	4	3	9	27
Assemblée nationale	–	–	1	1	2
Conseil du trésor (Secrétariat du)	14	1	6	5	26
Conseil exécutif	–	–	2	1	3
Culture et Communications	3	–	2	4	9
Éducation	317	126	414	137	994
Emploi et Solidarité	1 542	191	1 674	139	3 546
Environnement et Faune	26	14	29	34	103
Famille et Enfance	2	2	45	39	88
Finances	5	1	6	4	16
Industrie, Commerce, Science et Technologie	5	1	5	1	12
Justice	112	34	144	25	315
Relations avec les citoyens et Immigration	49	25	174	117	365
Relations internationales	–	–	1	2	3
Ressources naturelles	7	1	25	9	42
Revenu	727	718	1 207	229	2 881
Santé et Services sociaux	16	18	66	23	123
Sécurité publique	1 111	526	1 453	231	3 321
Transports	14	6	35	10	65
Travail	4	–	7	1	12
Bureau					
Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec	–	–	1	–	1
Comité					
Comité de déontologie policière	3	–	5	–	8

Tableau 5 (suite)

Ministères et organismes visés en 1998-1999[1]	Réclamations non fondées	Réclamations fondées	Autres[2]	Réclamations sous enquête au 31 mars 1999	Total
Commissaire					
Commissaire à la déontologie policière	10	1	13	6	30
Commissions					
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	52	18	33	10	113
Commission d'accès à l'information	14	2	10	6	32
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles	6	5	95	8	114
Commission de la fonction publique	2	–	5	–	7
Commission de la santé et de la sécurité du travail	242	181	896	136	1 455
Commission de protection de la langue française	–	–	1	7	8
Commission de protection du territoire agricole du Québec	4	–	9	–	13
Commission des affaires sociales	8	2	53	2	65
Commission des normes du travail	40	3	45	14	102
Commission des transports du Québec	1	2	1	–	4
Commission des valeurs mobilières du Québec	3	3	3	2	11
Commission municipale du Québec	–	–	1	1	2
Commission québécoise des libérations conditionnelles	25	5	23	4	57
Institutions					
Curateur public	123	47	94	72	336
Inspecteur général des institutions financières	17	21	21	6	65
Vérificateur général	–	–	2	–	2
Offices					
Office de la langue française	3	–	1	–	4
Office de la protection du consommateur	12	–	20	1	33
Office des personnes handicapées du Québec	3	2	3	4	12
Office des professions du Québec	3	–	4	1	8

Tableau 5 (suite)

Ministères et organismes visés en 1998-1999[1]	Réclamations non fondées	Réclamations fondées	Autres[2]	Réclamations sous enquête au 31 mars 1999	Total
Régies					
Régie de l'assurance-maladie du Québec	178	51	67	33	329
Régie des alcools, des courses et des jeux	10	3	11	4	28
Régie des assurances agricoles du Québec	2	2	–	4	8
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	–	–	1	–	1
Régie des rentes du Québec	128	32	224	28	412
Régie du bâtiment du Québec	12	3	12	4	31
Régie du cinéma	–	–	1	–	1
Régie du logement	46	5	122	3	176
Sociétés					
Société d'habitation du Québec	12	8	18	11	49
Société de financement agricole	4	1	2	1	8
Société de l'assurance automobile du Québec	384	144	497	71	1 096
Tribunaux					
Tribunal administratif du Québec	–	–	8	2	10
Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole	1	–	3	–	4
Tribunal du travail	2	–	2	–	4
Autres[3]	3	–	6	4	13
Total	**5 330**	**2 213**	**7 629**	**1 475**	**16 647**

[1] Comprend les réclamations et les consultations intervenues avant et pendant l'année 1998-1999, terminées durant cette année ou qui étaient toujours sous enquête au 31 mars 1999.

[2] Consultations, réclamations référées, réclamations refusées, enquêtes interrompues, réclamations retirées par le citoyen.

[3] Réclamations et consultations ne pouvant être rattachées à un ministère ou à un organisme.

Graphique 2

Principaux ministères et organismes visés par des réclamations ou consultations en 1998-1999

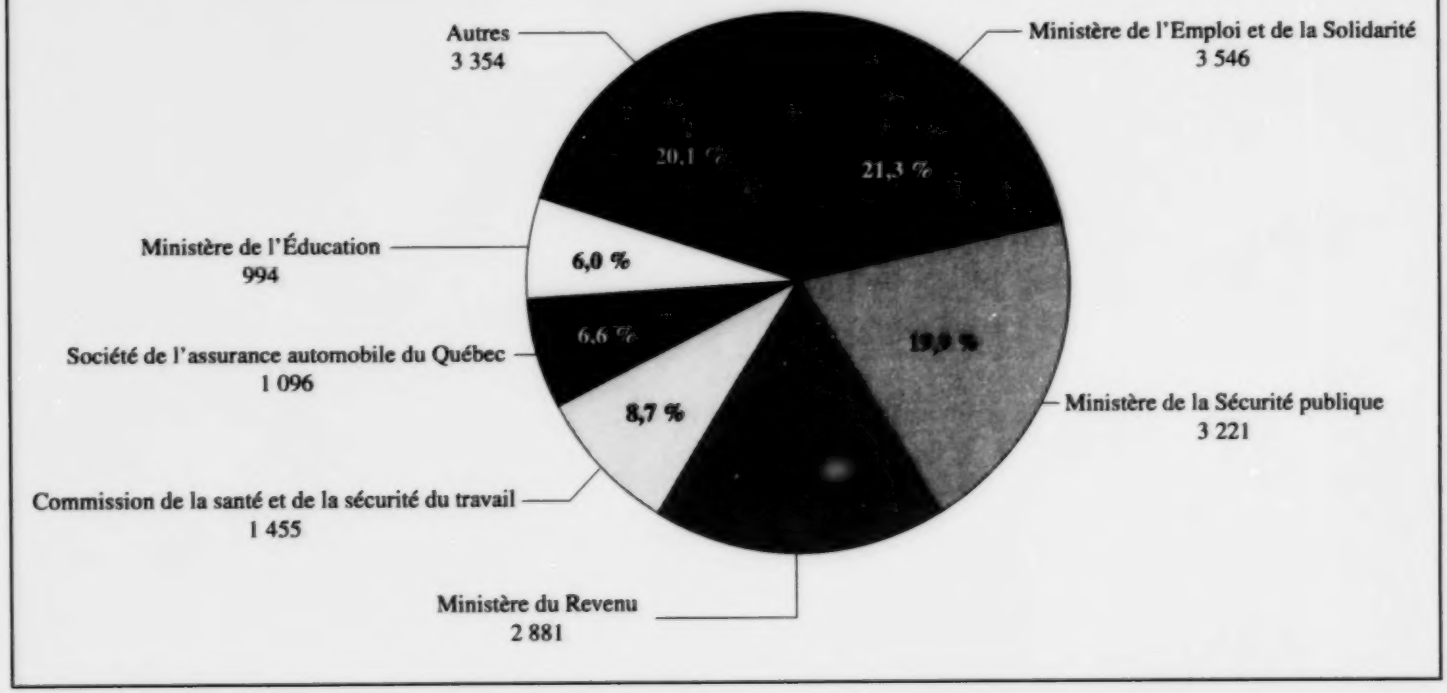


Tableau 6

Motifs de lésion pour les réclamations fondées				
	1997-1998		1998-1999[1]	
Abus de pouvoir	3	– %	9	– %
Acte déraisonnable ou inéquitable	403	16 %	311	14 %
Acte non conforme à la loi, aux règlements et aux directives	245	10 %	239	11 %
Comportement et attitude répréhensibles	40	2 %	44	2 %
Délai déraisonnable	624	24 %	616	28 %
Erreur de fait	129	5 %	126	6 %
Inaccessibilité des services	473	18 %	193	9 %
Incohérence	78	3 %	47	2 %
Information déficiente	141	5 %	114	5 %
Négligence et inaction	190	7 %	178	8 %
Autres	254	10 %	336	15 %
Total	**2 580**		**2 213**	

[1] Les enquêtes commencées avant le 1er avril 1998 sont incluses parce qu'elles étaient terminées au 31 mars 1999.

Tableau 7

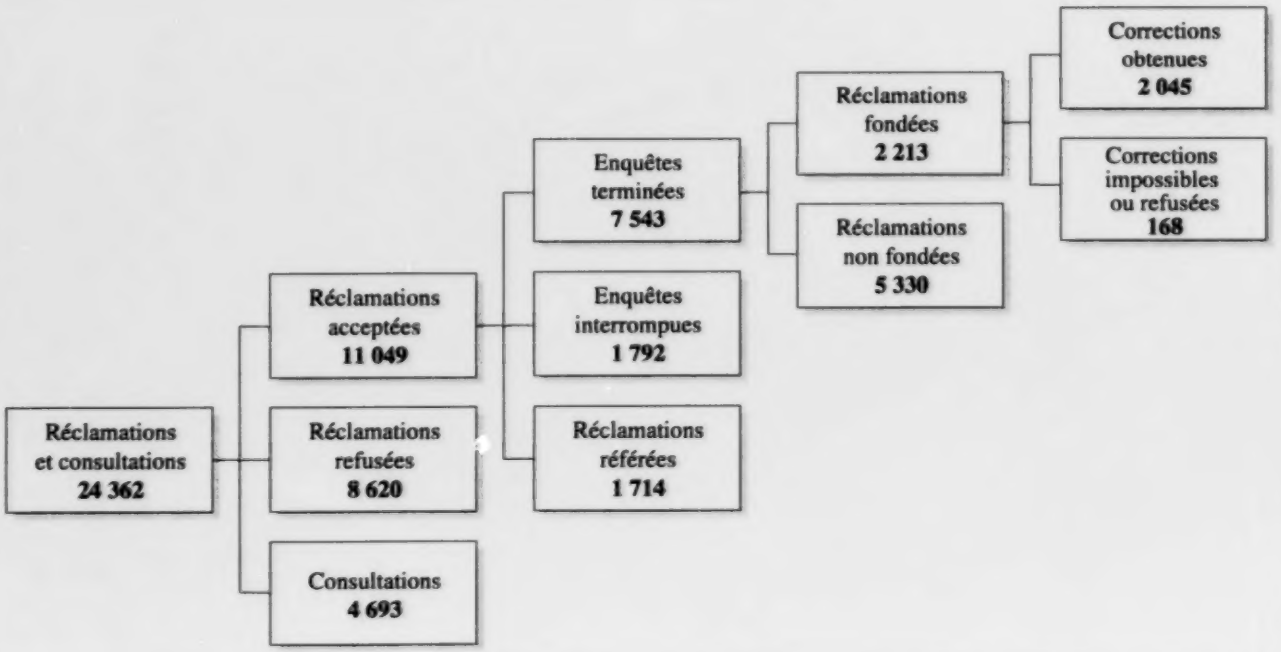
Réclamations fondées en 1998-1999[1]

	Réclamations faisant l'objet d'une enquête	Réclamations fondées, après enquête	Taux de réclamations fondées
Inspecteur général des institutions financières	38	21	55 %
Ministère de la Santé et des Services sociaux	34	18	53 %
Ministère du Revenu	1 445	718	50 %
Commission de la santé et de la sécurité du travail	423	181	43 %
Société d'habitation du Québec	20	8	40 %
Ministère de l'Environnement et de la Faune	40	14	35 %
Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration	74	25	34 %
Ministère de la Sécurité publique	1 637	526	32 %
Ministère des Transports	20	6	30 %
Ministère de l'Éducation	443	126	28 %
Curateur public	170	47	28 %
Société de l'assurance automobile du Québec	528	144	27 %
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	70	18	26 %
Ministère de la Justice	146	34	23 %
Régie de l'assurance-maladie du Québec	229	51	22 %
Régie des rentes du Québec	160	32	20 %
Commission québécoise des libérations conditionnelles	30	5	17 %
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité	1 733	191	11 %
Régie du logement	51	5	10 %
Commission des normes du travail	43	3	7 %

[1] Ministères et organismes ayant fait l'objet d'au moins 20 réclamations.

Graphique 3

Cheminement des réclamations et consultations en 1998-1999[1]



[1] Incluant les réclamations et consultations antérieures au 1er avril 1998 mais excluant les dossiers non terminés au 1er avril 1999.

ANNEXES

Annexe 1

Le Pacte social

Le Pacte social du Protecteur du citoyen

1. La transparence de l'Administration envers les citoyens

1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.

1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.

1.3 S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.

1.4 Indiquer clairement au client les droits et les recours dont il dispose par rapport à une décision administrative, y compris le recours au Protecteur du citoyen ou à tout autre organisme public de protection des droits.

1.5 Favoriser la publicité de l'information gouvernementale, et considérer le secret comme une véritable exception à la règle générale.

1.6 Consulter la clientèle visée au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes gouvernementaux, de même qu'à l'occasion des changements apportés à ces programmes.

1.7 Recueillir l'avis de personnes représentatives de la clientèle au moment de la conception des dépliants d'information et des formulaires, et privilégier pour ces documents un contenu simple et vulgarisé.

2. L'accès des citoyens aux services publics

2.1 Instaurer des services d'accueil et de renseignements qui adoptent une approche personnalisée et respectueuse des individus, et qui tiennent compte également des limites de la clientèle âgée ou handicapée, ainsi que des barrières linguistiques.

2.2 Prévoir des services téléphoniques dont la capacité de fonctionnement correspond le mieux possible à la demande, de façon à éviter au citoyen les périodes d'engorgement des lignes.

2.3 Ne recourir aux boîtes vocales que lorsque celles-ci peuvent mieux servir la clientèle et lui donner des informations plus complètes.

2.4 Aménager les locaux des services publics de manière à respecter le droit à la vie privée.

2.5 Aménager les lieux de façon à favoriser l'accès aux services gouvernementaux pour les personnes atteintes d'un handicap physique.

2.6 Établir des heures d'ouverture des bureaux qui tiennent compte des nouvelles réalités sociales et familiales.

2.7 Favoriser le guichet unique et envisager au besoin des fusions dans les secteurs administratifs si cette solution peut contribuer à améliorer l'offre et la qualité des services. À l'inverse, ne pas maintenir à tout prix une fonction ou une entité dont la pertinence est remise en cause.

3. *La légalité et la raisonnabilité des décisions qui affectent les citoyens*

3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.

3.3 Lorsque le processus décisionnel est discrétionnaire, en encadrer les décisions par des critères et des paramètres qui permettent des applications objectives.

3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.

3.5 Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire ou l'abus de pouvoir.

3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.

3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

4. *Le respect de la justice naturelle envers les citoyens*

4.1 Éviter de prendre des décisions sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.

4.2 Prendre l'initiative de demander au citoyen qui fait une réclamation les pièces ou les informations manquantes plutôt que de rejeter ou de suspendre sa demande sans autre avis.

4.3 Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.

4.4 Rejeter toute forme de partialité dans les décisions ou toute poursuite de buts illégitimes. Éviter tout conflit d'intérêts.

4.5 Éviter toute forme de discrimination ou de disparités.

5. *L'Administration au service des citoyens*

5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.

5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'Administration.

5.3 Lors de l'élaboration d'un programme, réduire le plus possible les risques de ratés et de failles qui relèvent de la « maladministration ».

5.4 Allouer les ressources aux bons endroits pour éviter que le citoyen ne soit nécessairement la première ou la seule victime d'une compression budgétaire.

6. *Connaître les citoyens et leur simplifier la vie*

6.1 Effectuer des sondages d'opinion auprès de la clientèle afin de connaître le profil des usagers des services, leurs besoins et leurs attentes.

6.2 Créer des comités consultatifs d'usagers.

6.3 Tenir compte des motifs d'insatisfaction des clients pour modifier un service ou un programme. Ne pas se baser uniquement sur l'insatisfaction du personnel pour opérer des changements.

6.4 Mettre sur pied des comités consultatifs formés d'employés qui agissent comme interlocuteurs de première ligne auprès des usagers.

6.5 Éliminer les processus et les formalités superflus ainsi que toute la paperasse qui n'est pas nécessaire.

7. *Respecter la dignité de la personne*

7.1 Éviter de traiter le citoyen comme un code informatique et chercher plutôt à saisir ses caractéristiques particulières et ses points de vulnérabilité.

7.2 Humaniser et personnaliser ses rapports avec les citoyens.

7.3 Éviter de traiter le citoyen qui réclame un service ou une prestation comme s'il bénéficiait d'une faveur alors qu'il exerce un droit.

7.4 Ne pas faire aux autres ce qu'on ne veut pas que l'on nous fasse.

7.5 Au moment de répondre à une demande d'un citoyen, communiquer avec le service adéquat plutôt que de diriger ce citoyen vers différents interlocuteurs possibles sans savoir auprès duquel il obtiendra une réponse utile.

7.6 Concevoir, lorsque cela est nécessaire, des systèmes de contrôle et de prévention de la fraude qui respectent les personnes et qui écartent d'emblée les méthodes de détection inutilement irritantes ou peu rentables.

7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive ; demeurer rigoureux.

7.8 Tenir compte des aspirations, des caractéristiques et de la condition des populations autochtones et des communautés culturelles.

8. *Tout faire pour agir de façon responsable envers les citoyens*

8.1 Instaurer des droits de révision ou d'appel des décisions.

8.2 Établir un bureau d'examen des plaintes à un niveau le plus éloigné possible de celui du personnel décideur visé par les plaintes.

8.3 Instaurer, au besoin, des mécanismes de conciliation ou de médiation.

8.4 Tenir les promesses faites aux citoyens.

8.5 Éviter de diluer les responsabilités en les reportant systématiquement aux niveaux hiérarchiques supérieurs ou dans d'autres secteurs administratifs.

8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable.

8.7 Surveiller constamment les délais d'attente afin de les réduire.

8.8 Intervenir plutôt que de se limiter à attendre lorsqu'un délai est imputable à d'autres employés et faire en sorte qu'ils agissent avec diligence.

8.9 Déterminer les véritables causes d'une faille ou d'une négligence, évitant ainsi d'utiliser systématiquement le prétexte des restrictions budgétaires pour justifier les manquements.

8.10 Se donner un code d'éthique pratique et détaillé qui ne se limite pas à des généralités et à des vœux pieux ; faire connaître ce code aux clientèles gouvernementales.

8.11 Ne jamais considérer une insatisfaction du client comme une pure critique, mais plutôt comme un outil possible d'amélioration.

8.12 Valoriser les clients et reconnaître le travail bien fait des employés.

8.13 Ramener les lieux de décision le plus près possible du citoyen.

Annexe 2

Liste des ministères et organismes de la compétence du Protecteur du citoyen

LISTE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES DE LA COMPÉTENCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Agence de l'efficacité énergétique
Assemblée nationale (services visés aux sections III et V du chapitre IV de la *Loi sur l'Assemblée nationale)*
Bibliothèque nationale du Québec
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Bureau de la protection civile
Comité catholique du Conseil supérieur de l'éducation
Comité de déontologie policière
Comité de la santé mentale du Québec
Comité de révision de l'utilisation des médicaments en milieu ambulatoire
Comité de révision sur la langue d'enseignement
Comité protestant du conseil supérieur de l'éducation
Commissaire à la déontologie policière
Commissaire aux plaintes en matière de santé et de services sociaux
Commissaire de l'industrie de la construction
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
Commission consultative de l'enseignement privé
Commission d'accès à l'information
Commission d'appel pour les autochtones du Québec
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial
Commission de la fonction publique du Québec
Commission de la qualité de l'environnement Kativik
Commission de la santé et de la sécurité du travail
Commission de l'équité salariale
Commission de protection de la langue française
Commission de protection du territoire agricole du Québec
Commission de toponymie
Commission des lésions professionnelles
Commission des normes du travail
Commission des transports du Québec
Commission municipale du Québec
Commission québécoise des libérations conditionnelles
Commission québécoise d'examen (troubles mentaux)
Conseil consultatif de la lecture et du livre
Conseil consultatif de pharmacologie
Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre
Conseil de l'Ordre national du Québec
Conseil de la famille et de l'enfance

Conseil de la justice administrative
Conseil de la langue française
Conseil de la magistrature
Conseil de la santé et du bien-être
Conseil de la science et de la technologie du Québec
Conseil des aînés
Conseil des relations interculturelles
Conseil d'évaluation des technologies de la santé du Québec
Conseil du statut de la femme
Conseil du trésor (le personnel seulement)
Conseil médical du Québec
Conseil permanent de la jeunesse
Conseil supérieur de l'éducation
Coroner
Corporation d'hébergement du Québec
Cour du Québec
Curateur public du Québec (Le)
Éditeur officiel du Québec (agissant sous le nom « Les Publications du Québec »)
Emploi-Québec
Faune et parcs Québec, appelée également Société de la faune et des parcs du Québec
Fonds d'aide à l'action communautaire autonome
Fonds d'aide aux recours collectifs
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
Fonds de développement du marché du travail
Fonds de développement régional
Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail
Inspecteur général des institutions financières
Institut de la statistique du Québec
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
Ministère de la Culture et des Communications
Ministère de la Famille et de l'Enfance
Ministère de la Justice
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de la Sécurité publique
Ministère de la Solidarité sociale
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Ministère de l'Éducation
Ministère de l'Environnement
Ministère de l'Industrie et du Commerce
Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
Ministère des Finances
Ministère des Régions

Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
Ministère des Relations internationales
Ministère des Ressources naturelles
Ministère des Transports
Ministère du Conseil exécutif
Ministère du Revenu
Ministère du Travail
Ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse
Ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique
Ministre délégué à l'Autoroute de l'information et aux Services gouvernementaux
Ministre délégué à l'Industrie et au Commerce
Ministre délégué aux Affaires autochtones
Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes
Ministre délégué aux Transports
Ministre d'État à l'Économie et aux Finances
Office de la langue française
Office de la protection du consommateur
Office des personnes handicapées du Québec
Office des professions du Québec
Placements Québec (unité administrative du ministère des Finances)
Publications du Québec (les) (nom sous lequel l'éditeur officiel du Québec exerce certaines de ses fonctions)
Régie de l'assurance-dépôts du Québec
Régie de l'assurance-maladie du Québec
Régie des alcools, des courses et des jeux
Régie des assurances agricoles du Québec
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
Régie des rentes du Québec
Régie du bâtiment du Québec
Régie du cinéma
Régie du logement
Secrétariat à la condition féminine
Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec
Secrétariat à la politique linguistique
Secrétariat à la réforme électorale
Secrétariat de l'autoroute de l'information
Société de financement agricole
Société de la faune et des parcs du Québec, appelée également faune et parcs Québec
Société de l'assurance automobile du Québec
Société d'habitation du Québec
Statistique Québec, appelée également Institut de la statistique du Québec
Sûreté du Québec

Tourisme Québec
Tribunal administratif du Québec
Tribunal des droits de la personne
Tribunal des professions
Tribunal du travail
Vérificateur général du Québec

Annexe 3

Étude de projets de loi et de projets de règlement

Au cours de l'exercice 1998-1999

Douze projets de règlement ont été analysés.

Des commentaires du Protecteur du citoyen ont été adressés au dirigeant responsable au sujet de trois de ces projets :

① Projet de *Règlement sur la définition de résident du Québec*

② Projet de *Règlement modifiant le Règlement sur les droits de scolarité et les droits spéciaux qu'un collège d'enseignement général et professionnel doit exiger*

③ Projet de *Règlement sur l'accréditation des notaires*

Deux avant-projets de loi et 16 projets de loi ont été analysés.

Quatre mémoires ont été présentés en commission parlementaire concernant :

① Projet de *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*

② Projet de *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*

③ Projet de *Loi modifiant le Code de procédure civile en matière notariale et d'autres dispositions législatives*

④ Projet de *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé et d'autres dispositions législatives*

Des commentaires du Protecteur du citoyen ont été adressés au ministre responsable du projet dans les trois cas suivants :

① Projet de *Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et la Loi sur les pêcheries et l'aquaculture commerciales*

② Projet de *Loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile*

③ Projet de *Loi modifiant le Code des professions et d'autres lois professionnelles*

Depuis le début de l'exercice 1999-2000

Cinq projets de règlement ont été analysés.

Des commentaires du Protecteur du citoyen ont été adressés au dirigeant responsable du projet dans les deux cas suivants :

① Projet de *Règlement sur le soutien du revenu*

② Projet de *Règlement modifiant le Règlement sur les établissements de détention*

Un avant-projet de loi et 25 projets de loi ont été analysés.

Des commentaires du Protecteur du citoyen ont été adressés au ministre responsable du projet dans les six cas suivants :

① Projet de *Loi sur les impôts et d'autres dispositions législatives*

② Projet de *Loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile et d'autres dispositions législatives*

③ Projet de *Loi sur les sages-femmes*

④ Projet de *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les conjoints de fait*

⑤ Projet de *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant le curateur public*

⑥ Projet de *Loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives concernant le travail des enfants*

OÙ S'ADRESSER POUR JOINDRE LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Québec (siège social)

525, boul. René-Lévesque Est
Bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4

Téléphone : (418) 643-2688
Sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : (418) 643-8759

Montréal

1, rue Notre-Dame Est
Bureau 11.40
Montréal (Québec) H2Y 1B6

Téléphone : (514) 873-2032
Sans frais : 1 800 361-5804
Télécopieur : (514) 873-4640

Courrier électronique
protecteur.citoyen@pc.gouv.qc.ca

Internet
www.ombuds.gouv.qc.ca